

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES***  
***CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO***

**2010/2011**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURANÇA E  
DEFESA: RELACIONAMENTO BILATERAL VERSUS  
MULTILATERAL**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR. NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXERCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AEREA PORTUGUESA.

**JOÃO RICARDO DE SOUSA BARBOSA E DIAS DA COSTA**  
**MAJOR DE ARTILHARIA**



# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **Cooperação Internacional de segurança e defesa: relacionamento bilateral versus multilateral**

**João Ricardo de Sousa Barbosa e Dias da Costa**  
**Major de Artilharia**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2010/11

Lisboa - 2011



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

### **Cooperação Internacional de segurança e defesa: relacionamento bilateral versus multilateral**

**João Ricardo de Sousa Barbosa e Dias da Costa**  
**Major de Artilharia**

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2010/11

Orientador:

Tenente-Coronel de Cavalaria José Luís Simões

Lisboa - 2011



## **Agradecimentos**

Este trabalho não teria sido possível sem a contribuição de um conjunto de pessoas que merecem o meu sentido e profundo agradecimento.

Registo com apreço o apoio dado por todos os funcionários das bibliotecas e arquivos consultados, nomeadamente nas seguintes entidades: Ministério da Defesa Nacional (MDN), Instituto de Defesa Nacional (IDN), Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

Gostaria de dirigir uma palavra de particular agradecimento a todos os que aceitaram serem por mim entrevistados, pois foram fundamentais para a compreensão da problemática e incansáveis no esclarecimento das dúvidas apresentadas, nomeadamente o Dr. Saldanha Serra (Director da CTM do MDN/DGPDN), o Dr. Licínio Bringe do Amaral (Director da cooperação com a CPLP do MNE/DGPE), a Dr.<sup>a</sup> Inês Rosa (Vice-Presidente do IPAD), o Dr. Manuel Lapão (Director da cooperação da CPLP), o Comandante Chaves Ferreira (Conselheiro militar na REPER para as operações militares), a Professora Doutora Daniela Nascimento (investigadora de assuntos africanos da FEUC), o Coronel Figueiredo (investigador de assuntos EUA do IDN), o Tenente-Coronel Carriço (investigador de assuntos Chineses do IDN) e o Tenente-Coronel Magro (do MDN).

Gostaria ainda de expressar pessoais agradecimentos ao meu orientador, Tenente-Coronel de Cavalaria José Luís Simões, pela disponibilidade e ajuda, sem a qual não teria sido possível realizar este trabalho.

Finalmente um carinhoso agradecimento à minha mulher, Ana, que com grande paciência leu e comentou todo o texto, bem como aos meus pais, Francisco e Rosa, e irmã, Lara, que estiveram sempre presentes e me apoiaram ao longo de todo o percurso.



## **Índice**

<b>Agradecimentos .....</b>	<b>II</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>V</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>VI</b>
<b>Palavras-chave .....</b>	<b>VII</b>
<b>Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Abordagem conceptual da cooperação.....</b>	<b>7</b>
a. Razões para os Estados cooperarem.....	7
b. Tipologias de cooperação .....	9
c. Síntese conclusiva .....	11
<b>2. A estratégia portuguesa para a cooperação .....</b>	<b>12</b>
a. Documentos oficiais identificadores dos interesses estratégicos portugueses definidos para a cooperação .....	12
b. Implicações para a cooperação portuguesa em segurança e defesa em África .....	15
c. Síntese conclusiva .....	17
<b>3. Principais actores externos em África .....</b>	<b>19</b>
a. Interesses da China e da Rússia no continente africano .....	19
b. Interesses dos EUA no continente africano.....	21
c. Interesses da União Europeia .....	23
d. Programas dos EUA para África em Segurança e Defesa.....	25
e. Programa RECAMP / EURORECAMP.....	27
f. Programa de Apoio às Missões de Paz em África.....	28
g. Síntese conclusiva .....	29
<b>4. Actores regionais africanos.....</b>	<b>32</b>
a. A União Africana .....	32
b. As organizações sub-regionais africanas com intervenção na APSA .....	33
c. Síntese conclusiva .....	37
<b>5. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa .....</b>	<b>39</b>
a. Órgãos e instrumentos da componente de defesa da CPLP .....	39
b. Síntese conclusiva .....	42
<b>6. Análise da problemática .....</b>	<b>44</b>
<b>Conclusões .....</b>	<b>47</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>49</b>



### **Índice de Apêndices**

<b>Apêndice 1 – Actores regionais africanos.....</b>	<b>Apd 1</b>
a. A segurança humana.....	Apd 1
b. Os principais eixos de actuação da União Africana .....	Apd 2
c. Os órgãos da UA responsáveis pela APSA .....	Apd 5
<b>Apêndice 2 – Interesses da China e da Rússia em África .....</b>	<b>Apd 9</b>
a. Interesses da China .....	Apd 9
b. Interesses da Rússia.....	Apd 13
<b>Apêndice 3 – Interesses dos EUA em África .....</b>	<b>Apd 15</b>
<b>Apêndice 4 – Principais órgãos e objectivos da CPLP .....</b>	<b>Apd 17</b>
<b>Apêndice 5 – Perspectivas académicas sobre as opções estratégicas portuguesas na cooperação.....</b>	<b>Apd 21</b>
<b>Apêndice 6 – Entrevistas.....</b>	<b>Apd 23</b>

### **Índice de Anexos**

<b>Anexo 1 – Figura 1: Ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa 2003-2007 ...</b>	<b>Anx 1</b>
<b>Anexo 2 – Figura 2: Reservas de petróleo e gás.....</b>	<b>Anx 2</b>
<b>Anexo 3 – Figura 3: Exploração dos principais recursos minerais e energéticos em África .....</b>	<b>Anx 3</b>



## **Resumo**

No contexto de uma nova ordem internacional uni-multipolar e onde a globalização tem aumentado a interdependência entre os vários actores do sistema internacional, Portugal tem desenvolvido relações externas de segurança e defesa, tanto de uma forma multilateral, como bilateral, sendo o principal esforço da cooperação dirigido para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Num quadro de cooperação internacional em matérias de segurança e defesa, onde a cooperação bilateral aparece cada vez mais integrada numa cooperação multilateral, procurou-se com este trabalho perceber qual a forma de cooperação que Portugal deve adoptar neste âmbito para o continente africano.

Para esse efeito, fez-se uma abordagem conceptual da cooperação, procurando identificar as razões para os Estados cooperarem e quais as tipologias de cooperação em segurança e defesa que mais adoptam. Seguidamente, identificou-se a estratégia portuguesa para a cooperação definida nos documentos oficiais portugueses, bem como as implicações para a cooperação em segurança e defesa em África. Posteriormente, verificámos quais os principais actores externos a África com interesse no continente e respectivos programas de cooperação em segurança e defesa, e também identificámos qual a participação dos actores regionais africanos na Arquitectura de Paz e Segurança em África. Por último, aferimos das melhores áreas de cooperação para a afirmação da componente de defesa da CPLP.



## **Abstract**

In the context of a new uni-multipolar international order in which globalization has increased the interdependence between the various actors in the international system, Portugal has developed external relations of security and defense, both of multilateral and bilateral character, the main effort of the cooperation being directed to African countries of Portuguese official language.

Considering the framework of international cooperation in security and defense, in which bilateral cooperation is increasingly integrated in multilateral cooperation, the present study intends to understand the type of cooperation Portugal should adopt for the African continent given the above mentioned context.

To this effect, there is first a conceptual approach to cooperation with the aim of identifying the reasons for countries to cooperate and the types of security and defense cooperation usually adopted. This is followed by the identification of the Portuguese strategy for cooperation as defined by Portuguese official documents, as well as of the implications for security and defense cooperation in Africa. Then, the main external actors in Africa with interests in this continent are indicated, including their security and defense cooperation programs, as well as the main regional African participants in African Peace and Security Architecture. Finally, the best cooperation areas are identified for the establishment of a defense component in Portuguese speaking countries.





### **Palavras-chave**

- Cooperação
- Segurança e defesa
- Bilateral
- Multilateral
- Trilateral
- Bi-multilateral
- CPLP
- APSA



---

## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

### **A**

ACOTA	Africa Contingency Operations Training and Assistance
AFRICOM	Comando Regional americano para África
APSA	Arquitectura de Paz e Segurança em África
ASF	African Standby Force

### **C**

CAE	Centro de Análise Estratégica
CEDEAO	Economic Community of West African States
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEEAC	Economic Community of Central African States
CEMGFA	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
CEN-SAD	Community of Sahel-Saharan States
CENTCOM	Central Command
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa
CTM	Cooperação Técnico-Militar

### **D**

DGPDN	Direcção Geral de Política de Defesa Nacional
DGPE	Direcção Geral de Política Externa

### **E**

EAC	East African Community
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community of West African States
EUA	Estados Unidos da América
EUCOM	European Command
EWS	Early Warning System



## **I**

IDN	Instituto de Defesa Nacional
IGAD	Intergovernmental Authority for Development
IILP	Instituto Internacional da Língua Portuguesa
IMET	International Military Education and Training
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

## **F**

FEUC	Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
------	--

## **G**

GPOI	Global Peace Operations Initiative
------	------------------------------------

## **M**

MDN	Ministério da Defesa Nacional
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros

## **N**

NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África

## **O**

OAP	Operações de Apoio à Paz
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
ORA	Organizações Regionais Africanas
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação na Europa
OUA	Organização de Unidade Africana

## **P**

PACOM	Pacific Command
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África



PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PIC	Programas Integrados de Cooperação
PSC	Conselho para a Paz e Segurança

**U**

UA	União Africana
UE	União Europeia
UMA	Union du Maghreb Arabe

**R**

RECAMP	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
REPER	Representação Permanente na União Europeia
RSS	Reforma do Sector de Segurança

**S**

SADC	Southern African Development Community
SPAD	Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa



*«...O importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo ... É neste quadro que a política de cooperação ..., vector essencial da política externa, adquire um particular sentido estratégico...» (XIII Governo, 1999: 1).*



## **Introdução**

### **Introdução ao tema e definição do contexto em que o estudo se desenvolve**

Com o fim da Guerra Fria emergiu uma nova ordem internacional assente num mundo uni-multipolar<sup>1</sup> onde a segurança humana e a segurança cooperativa representam a resposta aos novos desafios, ameaças e riscos com que os Estados agora se deparam.

Este novo quadro de segurança mundial determinou uma nova postura para Portugal, com as relações externas a continuarem a ser influenciadas pelo tradicional atlantismo, mas a passarem também por uma europeização, sem nos podermos esquecer da importância cada vez maior das relações com o mundo lusófono.

Por seu lado, a segurança e defesa dos Estados passou a estar assente em organizações de segurança colectiva, com as Forças Armadas a assumirem um papel preponderante na manobra externa dos Estados, nomeadamente em actividades com o objectivo de manter a paz e a segurança internacionais.

Desde os anos 90 que as Forças Armadas Portuguesas têm participado em operações de apoio à paz, em acções de ajuda humanitária e em actividades de Cooperação Técnico-Militar, com especial incidência (mas não exclusivamente) nos países africanos de língua oficial portuguesa.

Num quadro multilateral, têm actuado no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, da segurança colectiva da NATO e das operações de apoio à paz e humanitárias da ONU, através do emprego de forças em exercícios e em operações, bem como da participação em Estados Maiores internacionais. De referir igualmente a participação em exercícios no âmbito da CPLP.

A cooperação militar bilateral portuguesa tem sido desenvolvida fundamentalmente em torno de três áreas: Países do Centro e Leste Europeu, Países do sul do Mediterrâneo e Países de Língua Oficial Portuguesa, embora não nos possamos naturalmente esquecer de referir a cooperação que se mantém com países amigos e países tradicionalmente aliados, como sejam os EUA, a Espanha ou o Reino Unido, entre outros. A cooperação com os países do Centro e Leste Europeu e a cooperação com os Países do sul do Mediterrâneo têm uma lógica decorrente dos compromissos assumidos no seio da NATO e da UE. Por

---

<sup>1</sup> Segundo *Samuel P. Huntington* um sistema uni-multipolar significa duas coisas: «... First, with respect to major international issues, the single superpower is usually able to veto the actions of combinations of other major powers. Second, the single superpower can resolve key international issues only in cooperation with some of the other major states ...» (Huntington, 2003: 8).



seu lado, os projectos de Cooperação Técnico-Militar assentam numa lógica de língua comum e de um passado comum, sendo na sua maioria desenvolvidos com os PALOP.

### **Justificação do estudo**

O contexto de segurança actual é caracterizado por ameaças não convencionais que são simultaneamente sub-estatais e transnacionais, como por exemplo a criminalidade organizada, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça ou as catástrofes humanitárias. Ao mesmo tempo, os Estados falhados propiciam guerras civis e conflitos violentos, representando uma ameaça à segurança e estabilidade internacionais. A resposta tem vindo a basear-se num quadro de cooperação internacional, assente na Segurança Humana e na Segurança Cooperativa.

Portugal, país simultaneamente europeu, atlântico e com uma forte ligação cultural a África, tem desenvolvido relações externas de segurança e defesa, tanto de uma forma multilateral, como bilateral.

No quadro multilateral, destacamos o empenhamento em alianças e organizações internacionais, das quais se destacam a União Europeia, a NATO, a ONU ou a CPLP. Neste âmbito, as Forças Armadas portuguesas têm dado, desde o início dos anos 90, um contributo fundamental em teatros de operações como por exemplo o Kosovo, a Bósnia-Herzegovina, o Líbano, o Chade ou o Afeganistão, entre muitos outros.

No plano bilateral, aparecem vários países que já são parceiros na União Europeia ou na NATO, bem como países de áreas regionais de interesse estratégico para Portugal e para estas duas organizações, nomeadamente os países do sul do Mediterrâneo.

Contudo, o principal esforço da cooperação bilateral desenvolvida por Portugal recai nos países de expressão portuguesa e em especial nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Num quadro de cooperação internacional em matérias de segurança e defesa, onde a cooperação bilateral aparece cada vez mais integrada numa cooperação multilateral, interessa pois perceber qual a forma de cooperação que Portugal deve adoptar para o continente africano.



### **Objecto do estudo e sua delimitação**

O objecto do estudo é o relacionamento de Portugal num quadro de cooperação internacional em matérias de segurança e defesa, procurando-se com esta investigação verificar qual a forma de cooperação que Portugal deve adoptar para África.

Face à abrangência do tema, o estudo encontra-se delimitado às cooperações de defesa desenvolvidas no âmbito da Política de Defesa Nacional pelas Forças Armadas Portuguesas, sendo o enfoque na CPLP e nos PALOP.

### **Definição dos objectivos da investigação**

Com esta investigação pretendemos fazer uma abordagem conceptual da cooperação em segurança e defesa, identificar a estratégia portuguesa para a cooperação e correlacionar os principais actores presentes no continente africano, bem como as vantagens e desvantagens comparativas de Portugal, com as opções portuguesas de cooperação em segurança e defesa em África, nomeadamente em relação à CPLP e aos PALOP.

### **Metodologia**

A metodologia utilizada no Trabalho de Investigação Individual (TII) tem como base as fases e etapas do Método Científico de Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt, estando dividido da seguinte forma:

#### **1ª Fase – Definição inicial da Problemática**

Nesta fase efectuou-se uma pesquisa bibliográfica e documental exploratória sobre o tema em questão, nomeadamente através de fontes secundárias, quer em bibliotecas, quer através da internet. Com base nessa pesquisa foi possível identificar a *Pergunta de partida*, que apresentaremos mais à frente.

#### **2ª Fase – Construção do Modelo de Análise**

Nesta fase concluiu-se a definição da problemática e construiu-se o Modelo de Análise, que procura confirmar as hipóteses e responder à pergunta de partida através da confrontação de conceitos, dimensões e indicadores com o real.

O Modelo de Análise adoptado tem como base os conceitos de cooperação bilateral, multilateral, bi-multilateral e trilateral, que são aqui confrontados com as cooperações





efectivamente desenvolvidas por Portugal no âmbito da CPLP e com os PALOP, tendo em consideração os interesses estratégicos nacionais, bem como os interesses estratégicos de outros actores presentes em África.

### **3ª Fase – Verificação das hipóteses**

Nesta fase utilizou-se como instrumentos de observação entrevistas e leituras da bibliografia relacionada com o tema em estudo, quer de fontes secundárias, quer de fontes primárias.

A consulta documental foi feita em bibliotecas e arquivos das seguintes entidades: Ministério da Defesa Nacional (MDN), Instituto de Defesa Nacional (IDN), Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

As entrevistas realizadas tiveram como objectivo recolher contributos de entidades ou pessoas reconhecidas nesta área, nomeadamente:

- MDN/DGPDN – TCor Magro (entrevista exploratória)
- MDN/DGPDN – Dr. Saldanha Serra (Director da CTM)
- MNE/DGPE – Dr. Licínio Bringe do Amaral (Director da cooperação com a CPLP)
- IPAD – Dr.<sup>a</sup> Inês Rosa (Vice-Presidente do IPAD)
- CPLP – Dr. Manuel Lapão (Director da cooperação da CPLP)
- UE/REPER – CMG Chaves Ferreira (Conselheiro militar na REPER para as operações militares)
- FEUC – Professora Doutora Daniela Nascimento (investigadora de assuntos africanos)
- IDN – TCor Carriço (investigador de assuntos Chineses)
- IDN – Cor Figueiredo (investigador de assuntos EUA)

Por último, a Análise permitiu comparar os dados recolhidos com as hipóteses formuladas, tendo a investigação sido finalizada com a apresentação dos resultados nas Conclusões.



Definimos como Pergunta de Partida a seguinte:

***Qual a forma de cooperação internacional, em segurança e defesa, que Portugal deve adoptar para o continente africano?***

As Perguntas Derivadas a que nos propusemos responder foram as seguintes:

- PD 1 – Quais as tipologias de cooperação que os Estados mais adoptam na actualidade?
- PD 2 – De que depende a aplicabilidade dos conceitos de cooperação ao domínio da cooperação portuguesa em segurança e defesa em África?
- PD 3 – No âmbito da segurança e defesa, quais são os interesses e programas dos principais actores externos a África com presença na área de interesse da CPLP?
- PD 4 – Qual é a participação da União Africana e das organizações sub-regionais africanas, presentes na área de interesse da CPLP, na Arquitectura de Paz e Segurança em África (APSA)?
- PD 5 – Quais as melhores áreas de cooperação para a afirmação da componente de defesa da CPLP como instrumento para a manutenção da paz e segurança no continente africano?

Colocámos as seguintes Hipóteses:

- H 1 – A aplicação dos conceitos puros de cooperação multilateral e de cooperação bilateral pelos Estados foram substituídos pelos conceitos da cooperação bi-multilateral e trilateral.
- H 2 – Depende dos interesses estratégicos de Portugal em África (consubstanciados nos PALOP e na CPLP), da presença de actores externos e internos com interesse na região e das vantagens e desvantagens comparativas de Portugal.
- H 3 – Apoiar a capacitação em segurança e defesa da UA, da ECOWAS, da SADC e da ECCAS, de forma a contribuírem para manter e aumentar a influência dos seus Estados na região.
- H 4 – A prevenção, a gestão e a resolução de conflitos em África através de um conjunto de capacidades, das quais se destacam o *Early Warning System* e a utilização do *African Standby Force* da UA e das Brigadas da ECOWAS, SADC e ECCAS em operações de paz e humanitárias no continente africano.



H 5 – A formação de militares dos PALOP e do treino das respectivas unidades, com vista à participação em Operações de Manutenção de Paz e Humanitárias no âmbito da *African Standby Force* da União Africana e das Brigadas da SADC, da CEDEAO ou da ECCAS; bem como do desenvolvimento de “Centros de Excelência” de formação de formadores, com vista à utilização por outros países africanos pertencentes à ECOWAS, SADC e ECCAS.

### **Organização do estudo (estrutura e conteúdo)**

Com base no modelo de análise definido e partindo das hipóteses em estudo, procuraremos ao longo dos capítulos responder às Perguntas Derivadas e validar as Hipóteses apresentadas, de forma a responder à Pergunta Central nas conclusões. Para esse efeito, organizamos o estudo em seis capítulos:

No primeiro, iremos fazer uma abordagem conceptual da cooperação, procurando identificar as razões para os Estados cooperarem e quais as tipologias de cooperação em segurança e defesa que mais adoptam.

No segundo capítulo, procuraremos identificar qual é a estratégia portuguesa para a cooperação definida nos documentos oficiais portugueses, bem como as implicações para a cooperação em segurança e defesa em África.

No terceiro iremos verificar quais os principais actores externos a África com interesse no continente e respectivos programas de cooperação em segurança e defesa.

No quarto capítulo, tentaremos identificar qual a participação dos actores regionais africanos na Arquitectura de Paz e Segurança em África.

No quinto capítulo pretendemos aferir das melhores áreas de cooperação para a afirmação da componente de defesa da CPLP.

No sexto e último capítulo faremos uma análise da problemática levantada, para responder à Pergunta de Partida nas Conclusões.



## 1. Abordagem conceptual da cooperação

### a. Razões para os Estados cooperarem

Segundo Cabral Couto, as relações no sistema internacional entre os diversos actores políticos podem ser de *cooperação*, de *acomodação* ou de *conflito*. Assim, as relações entre os diversos intervenientes na cena internacional estão dependentes dos objectivos/interesses em causa, nomeadamente se estamos perante objectivos comuns, valores comuns ou interesses divergentes e ainda se são considerados interesses vitais, importantes ou secundários, condicionando desta forma as opções de Política Externa de cada um dos Estados (Couto, 1988: 65).

A respeito da cooperação e embora não esteja dentro do âmbito deste trabalho discorrer sobre as diversas correntes de pensamento nas Relações Internacionais (RI), é conveniente relembrar as teorias *realistas* e *neo-realistas* por defenderem o papel central do Estado nas RI e a necessidade que estes têm de, muitas das vezes, cooperar e fazer alianças por forma a manter o equilíbrio de poderes e assim assegurarem a sua sobrevivência. Ou ainda os *modelos transnacionalistas ou liberais* que enfatizam a interacção entre as sociedades, os novos actores e a importância da cooperação num sistema internacional cada vez mais interdependente (J. DOUGHERTY e R.L. PFALTZGRAFF, 2003).

Contudo, a globalização assume aqui um papel fundamental ao moldar a nova realidade internacional, em que a intensificação dos principais fluxos e redes globais (nomeadamente comércio, produção e investimento, mercados financeiros, migração e cultura), a aceleração de processos e interacções globais assentes na evolução de redes globais de comunicações e transportes, o alargamento de actividades sociais, políticas e económicas que cruzam Estados, regiões e continentes e o crescimento da extensão, intensidade e velocidade das interligações à escala global são uma realidade que coloca a todos os Estados novos e extraordinários desafios (David Held, Anthony McGrew, David Golblatt e Jonathan Perraton, 1999).

Estas características inerentes à globalização têm igualmente implicações no contexto de segurança deste século, em que as ameaças transnacionais se apresentam como uma permanente preocupação à segurança nacional e internacional. Sendo já sobejamente conhecidas, referem-se a título de exemplo a criminalidade organizada (na qual se destaca o tráfico de armas, narcóticos e pessoas), o terrorismo transnacional (muitas vezes, mas não só, associado ao extremismo religioso), a proliferação de armas de destruição maciça



(com especial importância em regiões de grande volatilidade) ou os ataques cibernéticos (NATO, 2010: nº 7-15). Estas ameaças têm nos Estados falhados o ambiente propício à sua propagação e são ainda mais preocupantes quando conjugadas entre si, atingindo assim o seu expoente máximo de perigosidade.

A globalização tem também associado um conjunto de tendências com fortes implicações na relação entre os Estados. Uma das que tem maior impacto na sociedade ocidental é a transferência progressiva do centro de gravidade da economia mundial para a região asiática, principalmente para a China, mas também para a Índia. Este facto, em conjunto com o peso demográfico que esta região representa e o assimilar dos princípios inerentes à economia de mercado que durante 200 anos garantiram a vantagem ao Ocidente, permitiu-lhes uma dinâmica de crescimento imparável (Amado, 2010: 141).

Mas também em outros pontos do globo se verifica o emergir de novas potências económicas, como por exemplo o Brasil, ou o renascer de outras mais antigas, como é o caso da Rússia. Assim sendo, é visível o crescimento de um sistema cada vez mais multipolar em torno das novas potências económicas, ao mesmo tempo que se assiste a uma diminuição cada vez maior da hegemonia e influência do Ocidente, que é, de resto, enfatizada pela crise económica que atravessa.

Indissociável da nova dinâmica da globalização é também o incremento exponencial de novos actores não estatais no sistema internacional, com quem os Estados têm cada vez mais que lidar. A interligação e coordenação com os actores não estatais assume, por isso, um papel incontornável na resolução dos problemas actuais da conflitualidade internacional. É igualmente de destacar o aumento da importância das organizações regionais no plano internacional, procurando maximizar as capacidades do Estado-Nação num mundo cada vez mais globalizado e em que o próprio conceito de soberania tradicionalmente associado ao Estado-Nação se encontra em evolução.

Como corolário do que foi descrito atrás cita-se Marcel Wissenburg: «...*States no longer have the power to make good on their claim to sovereignty: on the one hand they share power with other states and other entities low and high, on the other they cannot (always, fully) control those other entities – nor other states directly or indirectly operating within their respective territories ...*» (Wissenburg, 2009: 2).

Estes factos apontam para o reconhecimento de que este sistema internacional mais global e, por isso, também mais complexo, trouxe um conjunto de problemas que nenhum



país é capaz de enfrentar totalmente sozinho. Paradoxalmente, os Estados vêem as suas capacidades de interferir no sistema internacional cada vez mais reduzidas e, por isso, vêem-se na necessidade de assentarem as suas políticas externas numa actuação cada vez mais coordenada, onde a cooperação assume um papel fulcral.

### **b. Tipologias de cooperação**

As abordagens clássicas às tipologias de cooperações identificam dois tipos de cooperação: a cooperação bilateral e a cooperação multilateral.

É considerada cooperação multilateral quando as actividades são desenvolvidas através de uma organização «...dotada de carácter internacional tendo por membros países cujos governos estão representados, ao mais alto nível, por pessoas no desempenho oficial das suas funções... [e em que os recursos postos à sua disposição são transformados] ... num todo, de tal maneira que perdem a sua identidade para se tornarem parte integrante do seu activo...» (IPAD, 2004: 4).

Sendo a Defesa um dos bastiões da soberania dos Estados, esta “perda de identidade” associada ao conceito de multilateralidade torna mais apropriado, embora consubstanciando um conceito bem distinto, falar-se em cooperação militar multinacional, tal como podemos verificar no seguinte documento do Ministério da Defesa Britânico, que a define como «...any arrangement where two or more nations work together to enhance military capability. This can include exchanges and liaison, training and exercising, common doctrine, collaborative equipment procurement, or multinational formations. Nations can either cooperate on a roughly equal basis, or with one or more taking the lead and providing a framework within which others make smaller contributions. In most cooperative arrangements, nations can - and usually do - retain national control over their own forces...» (Defence, 2001).

Por outro lado, a cooperação é considerada bilateral se realizada directamente entre dois países, podendo ser de vários tipos/naturezas, dos quais destacamos (IPAD, 2004: 4):

- Cooperação Técnica, que tem por objectivo essencial «...aumentar o nível de conhecimentos, qualificações, know-how técnico...»;
- Ajuda a Programas, que engloba «...as contribuições destinadas a ajudar o país beneficiário a implementar vastos programas de desenvolvimento num sector particular, como a agricultura, o ensino, os transportes, etc. ...».



Em termos militares, o Ministério da Defesa Nacional (MDN) define a Cooperação Militar Bilateral<sup>2</sup>, como sendo as actividades onde são desenvolvidas «...*acções concretas entre dois Estados, contribuindo de forma inequívoca e relevante para um maior conhecimento e melhor compreensão dos objectivos e interesses nacionais no domínio da Segurança e da Defesa, acrescida transparência, conciliação de posições e eventual definição de objectivos comuns...*» (DGPDN, 1999).

Apesar disso, uma análise aos tratados, acordos, convenções e memorandos de entendimento celebrados bilateralmente por Portugal no domínio da Defesa constantes no Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2008, permite concluir que os mesmos já não espelham a aplicação do conceito puro de cooperação bilateral apresentado anteriormente. Isto porque já não estão limitados a uma cooperação entre dois países de forma isolada, estando estas cooperações bilaterais englobadas num enquadramento mais vasto de cooperações multilaterais (MDN, 2008: 63-73).

Temos assim o exemplo da cooperação com os países da Bacia do Mediterrâneo inserido no contexto da iniciativa 5+5; da cooperação com os países do Leste Europeu, que tem a sua origem num quadro de alargamento da NATO e da União Europeia; da cooperação com países do continente sul-americano com interesses relacionados com a conferência ibero-americana; da cooperação com diversos países membros da NATO ou da União Europeia, ou em que essas organizações têm interesses específicos.

Este conceito de cooperação bi-multilateral foi definido em 2005 no documento intitulado de *Visão estratégica para a cooperação portuguesa*, como tendo o propósito de encontrar maneiras de «...*potenciar a cooperação bilateral, colocando-a em parceria com esforços multilaterais, e de, ao mesmo tempo, assegurar que os esforços do âmbito bilateral sejam dirigidos de forma coordenada no sentido da convergência com as intervenções de outros parceiros...*» (Conselho de Ministros, 2005: 32), em particular na conjugação com a União Europeia.

Dos conceitos de cooperação bilateral e multilateral pode ainda ser deduzido o conceito de cooperação trilateral, pela aplicação dos mesmos a uma esfera específica constituída por três países, onde são conjugados os interesses convergentes e maximizadas

---

<sup>2</sup> Ou relacionamento bilateral no domínio da Defesa.



as potencialidades de cada um, mas onde o perigo da “perda de identidade” é menor devido ao reduzido número de intervenientes.

### **c. Síntese conclusiva**

O advento da globalização tem tido uma enorme implicação nas relações entre os Estados, em particular nos de pequena dimensão. O emergir de novas potências económicas como a China ou a Índia, associado ao incremento de novos actores não estatais nas relações internacionais, bem como a crescente importância das organizações regionais no plano internacional, a par de uma diminuição das capacidades dos Estados de intervirem no sistema internacional, tem levado à necessidade de alteração da forma de relacionamento entre os Estados.

Assim, os Estados vêem-se na necessidade de actuarem num quadro de alianças multilateralizadas e de assentarem as suas políticas externas numa actuação cada vez mais coordenada, onde a cooperação assume um papel fulcral, com o objectivo de defenderem os seus interesses estratégicos (quer permanentes, quer conjunturais).

Nesse sentido, no âmbito da segurança e defesa, a aplicação dos conceitos puros de cooperação multilateral e de cooperação bilateral foram substituídos pelos conceitos da cooperação trilateral, de forma a maximizar as potencialidades de cada um dos intervenientes sem “perder identidade”, ou da cooperação bi-multilateral, com o objectivo de potenciar a cooperação bilateral, colocando-a em parceria com esforços multilaterais, e ao mesmo tempo de assegurar que os esforços bilaterais são dirigidos no sentido de convergirem com as actuações de outros parceiros.

Consideramos assim validada a H1 e respondida à PD1.





## 2. A estratégia portuguesa para a cooperação

### a. Documentos oficiais identificadores dos interesses estratégicos portugueses definidos para a cooperação

As *Grandes Opções do Plano 2010-2013* definidas em 2010 pelo XVIII governo português estão, de alguma forma, alinhadas com o que foi descrito anteriormente. No documento, pretende-se que a política externa portuguesa esteja associada à participação de Portugal no seio das organizações multilaterais a que pertence, como por exemplo as Nações Unidas, a NATO, a UE, a OSCE e a CPLP, sendo também destacadas as ligações bilaterais com os países de língua portuguesa, com a Comunidade Ibero-americana, com os países asiáticos, com a Rússia, com a Ucrânia e com os EUA.

Naturalmente, é dado um especial enfoque à participação na construção europeia, bem como à política de cooperação no âmbito da CPLP, realçada ainda mais pela importância concedida à política de promoção da língua e cultura portuguesa no mundo. Refere-se também o realçar da importância da *segurança humana* no desenvolvimento da política de defesa nacional, sempre em concordância com a construção da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia, com a participação empenhada na NATO e também com o aprofundar da relação com os países da CPLP, em que a Cooperação Técnico-Militar tem particular importância (XVIII Governo, 2010: 75 a 84).

Todavia, estas linhas de actuação não são novas, tendo a cooperação assumido desde há longa data um papel fulcral na política externa do Estado português e na elaboração de uma estratégia com vista à defesa dos interesses nacionais.

Desde logo podemos referir a aprovação em 1999, pelo Conselho de Ministros do XIII Governo, de um documento intitulado “*A cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*”, que pretendia definir a orientação estratégica para Portugal. No cerne do documento encontrava-se a necessidade de o país saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da integração na União Europeia com a dinâmica da constituição de uma comunidade assente nos países de língua portuguesa, ou seja, com a CPLP, que entretanto tinha visto o acto constitutivo ser assinado em 1996. Nesta intenção estava presente um sentido estratégico de permitir a Portugal, entre outras coisas, definir um elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, assumindo a cooperação para o desenvolvimento um papel fundamental nesse sentido (XIII Governo, 1999).



Esta ideia seria ainda mantida num documento aprovado em 2005 e intitulado “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”, mas agora influenciada pela necessidade de garantir a Portugal uma inserção mais dinâmica nas redes da globalização, possibilitando assim uma maior rentabilização da cooperação portuguesa. Pretendia-se, desta forma, orientar a cooperação bilateral e multilateral de modo a aproveitar as vantagens em algumas áreas da coordenação internacional. Tendo como pano de fundo os “*Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*”, aprovados em 2000 na Cimeira do Milénio, esta estratégia para a cooperação reflectia a política externa portuguesa nas suas três grandes linhas de acção (Cooperação portuguesa, 2005: 12):

- a intensificação da relação com os países de língua portuguesa, com especial ênfase para os PALOP e para Timor-Leste, sendo realçado que «...*a relação com os países africanos de expressão portuguesa constitui um dos pilares fundamentais da nossa política externa, juntamente com a integração europeia e a aliança atlântica...*»;
- a promoção da língua portuguesa no mundo, pois esta «... *contribui para a sedimentação, longevidade e proficuidade de uma comunidade linguística que constitui, a um só tempo, um importante contributo histórico português para o mundo, e um trunfo relevante na era da globalização...*»;
- a promoção da capacidade de interlocução e influência em redes internacionais cujos centros de decisão são supranacionais, pois «...*uma das características mais salientes da cooperação nos anos mais recentes é o enorme reforço da coordenação internacional através dessas redes...*».

Na prática, a importância da CPLP foi consubstanciada pela definição de prioridades para a cooperação portuguesa, como por exemplo a intenção de concentrar os projectos de cooperação no quadro dos países de expressão portuguesa, incluindo as organizações regionais e sub-regionais em que se inseriam, bem como pela determinação do “apoio à lusofonia” como um dos princípios orientadores da cooperação.

Em 2010 é aprovada a “Estratégia portuguesa de cooperação multilateral” que tem como objectivo operacionalizar a “*Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa*” de 2005, passando este documento a servir de base à orientação e à estruturação da coordenação entre os diversos intervenientes institucionais da cooperação portuguesa.



Este documento engloba sete estratégias definidoras das principais linhas de acção a desenvolver no âmbito da cooperação com diversas instituições a que Portugal pertence, nomeadamente: a União Europeia; a CPLP; os fundos e programas do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento; a OCDE; o fundo global de combate à SIDA, tuberculose e malária; as instituições financeiras internacionais; a Conferência Ibero-americana.

A estratégia de cooperação com a CPLP é apresentada neste documento como uma ferramenta fundamental, em particular pela possibilidade de utilizar a língua comum como potenciadora de intervenções envolvendo vários países lusófonos. Também na estratégia portuguesa de cooperação com a União Europeia é dada especial importância ao apoio ao compromisso europeu para o desenvolvimento de África, prioritariamente apoiando os interesses dos países com quem Portugal coopera. É aqui claramente destacado o interesse em reforçar a influência da CPLP junto da UE, em particular no domínio do desenvolvimento (IPAD, 2010: 26).

Compete ao IPAD a definição da política de cooperação para o desenvolvimento, incluindo a coordenação dos Programas Integrados de Cooperação (PIC), que constituem os documentos de programação da cooperação. Pretende-se que sejam realizadas reuniões regulares de coordenação com vista à troca sistemática de informação, quer internamente ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), quer com as Embaixadas e Missões diplomáticas, quer com os diversos ministérios sectoriais.

Embora não haja referência expressa nesta “Estratégia” à cooperação no âmbito da defesa, consideramos que estas reuniões também venham a incluir a participação do Ministério da Defesa Nacional (MDN), até porque a Cooperação Técnico-Militar aparece nos PIC, muito embora seja de relembrar que o fornecimento de serviços militares<sup>3</sup> não é contabilizado pela ONU como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (IPAD, 2004: 3).

Em relação à participação das Forças Armadas, relembra-se que uma das quatro missões principais das Forças Armadas definidas no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN) é o garante «... da concretização dos objectivos do Estado e da satisfação dos seus compromissos internacionais, actuando como instrumento da política externa ...» (Conselho de Ministros, 2003: nº 8).

Nesse sentido, o CEDN já definia em 2003 no seu nº 5 o espaço estratégico de interesse nacional, quer permanente, quer conjuntural. Em relação a este último é identificado o sistema de alianças e organizações internacionais em que Portugal se insere,

---

<sup>3</sup> E também o fornecimento de equipamentos e o perdão de dívida com fins militares.



nomeadamente a ONU, a OSCE, a NATO, a UE, os EUA e a CPLP. Assim, a CPLP é reconhecida neste documento como um instrumento relevante para a afirmação lusófona nas instituições internacionais, sendo a importância no âmbito da defesa nacional consubstanciada nos seguintes objectivos (Conselho de Ministros, 2003: nº 7):

- *Reforçar a sua dimensão de defesa;*
- *Desenvolver a cooperação de defesa, militar e não militar, numa base solidária, profissional e de respeito mútuo pela individualidade dos Estados;*
- *Intensificar a cooperação multilateral no âmbito da CPLP, de forma a contribuir para a valorização do conjunto dos países de língua portuguesa ao nível das Nações Unidas;*
- *Intensificar as relações bilaterais entre Portugal e os Estados lusófonos.*

No apêndice 5 apresenta-se algumas perspectivas académicas sobre as opções estratégicas portuguesas na cooperação.

#### **b. Implicações para a cooperação portuguesa em segurança e defesa em África**

A “*Visão Estratégica da Cooperação portuguesa*” de 2005 definia como orientações gerais para a cooperação uma atenção especial a África assente num «...*reforço do espaço lusófono, utilizando a língua comum como potenciadora de intervenções e da constituição de redes no espaço lusófono, por forma a contribuir para o reforço da capacidade de resposta dos países da CPLP aos desafios da globalização...*» (Conselho de Ministros, 2005: 6).

Cinco anos mais tarde e de forma a operacionalizar essa estratégia, a “*Estratégia portuguesa de cooperação multilateral*” de 2010 apresentava como um dos objectivos da cooperação portuguesa a contribuição para o reforço da presença e capacidade de influência de Portugal sobre as organizações multilaterais a que pertence, nomeadamente através da operacionalização da abordagem bi-multilateral em todos os níveis de intervenção<sup>4</sup> (IPAD, 2010: 12).

---

<sup>4</sup> Como por exemplo, ao nível das sedes ou no terreno dos países parceiros da cooperação.



Também ao nível da cooperação militar, já não é possível falar-se na aplicação dos conceitos puros de cooperação bilateral e multilateral. O continente africano, de um modo geral, e a cooperação efectuada com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), em particular, são disso um excelente exemplo.

Pela sua especificidade, o MDN distingue a Cooperação Técnico-Militar (CTM) efectuada com os PALOP<sup>5</sup>, das restantes cooperações bilaterais, compreendendo esta actividade um «...conjunto de acções que têm por objectivo a organização, reestruturação e formação dos Ministérios da Defesa Nacional e Forças Armadas dos PLOP, e respectivos militares, obedecendo a princípios de apartidarismo, subordinação aos órgãos de soberania democráticos e legítimos, respeito pelo Estado de Direito e pela boa governação, capacitando aqueles Estados como produtores de Segurança e de Desenvolvimento...» (MDN, 2008: 75).

Verificamos aqui também a necessidade do abandono da diferenciação clássica entre os conceitos bilateral e multilateral, pois se por um lado a CTM com os PALOP é executada através de programas-quadro bilaterais constituídos por projectos, por outro lado ela não se limita apenas à cooperação país a país<sup>6</sup>. A título de exemplo, relembra-se que no Anuário da Defesa Nacional de 2008 a componente de defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é definida como um conjunto de acções de cooperação cujo objectivo é «...criar uma plataforma comum de partilha de conhecimentos e de promover uma política comum de cooperação nas esferas da Defesa e militar, bem como de contribuir para o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao fortalecimento das Forças Armadas dos países da CPLP...» (MDN, 2008: 75).

Assim, a cooperação está hoje ligada a uma esfera mais vasta de actuação, que poderá ser entendida como uma actuação bi-multilateral relacionada com a segurança e o desenvolvimento, podendo ser desenvolvida no seio de um variadíssimo número de organizações presentes em África, dos quais destacamos a Organização das Nações Unidas, a União Europeia, a NATO, a União Africana (UA) ou a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

No entanto, os Estados com menor capacidade de participação activa poderão ver os seus interesses estratégicos a serem postos em causa quando a cooperação é integrada

<sup>5</sup> Em boa verdade, o documento faz referência aos Países de Língua Oficial Portuguesa (PLOP) pois inclui Timor Leste, embora exclua o Brasil. Mas pela delimitação feita no trabalho iremos utilizar a sigla PALOP.

<sup>6</sup> Embora formalmente se continue a diferenciar a CTM (como cooperação bilateral e assente nos programas-quadro), da cooperação multilateral desenvolvida no seio da CPLP (de que são exemplo os exercícios da série Felino).



numa esfera muito superior, e onde poderá prevalecer a influência de outros actores presentes numa determinada região. Esta situação poderá também aconselhar a opção por uma cooperação militar trilateral em conjunto com outros Estados que tenham grandes interesses e influência na região, mas em que a participação dos Estados de menor dimensão salvguarde os seus interesses estratégicos. Esta forma de cooperação é identificada no Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA), sendo referido que «...*Portugal estará receptivo ao desenvolvimento de acções de cooperação trilateral com países terceiros que declarem pretender fazê-lo, em favor de um País africano receptor, identificando países a envolver, áreas a cooperar e meios a afectar...*» (PAMPA, 2006: 3).

Por isso, torna-se necessário analisar os principais actores presentes no continente africano (que será efectuado nos capítulos seguintes), bem como elencar as vantagens e desvantagens comparativas de Portugal face a outros actores presentes em África, palco do principal esforço da cooperação portuguesa.

A “*Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*” de 2005 identifica claramente essas vantagens e desvantagens. Elenca os escassos recursos que Portugal pode colocar à disposição da cooperação como a principal desvantagem, situação ainda mais gravosa pelo facto de existir uma tradição de descentralização orçamental, administrativa e política que se constitui como o maior obstáculo à eficiência da cooperação portuguesa. Apresenta a língua e a história em comum como as principais vantagens comparativas de Portugal, em particular em relação aos PALOP (Conselho de Ministros, 2005: 13).

### **c. Síntese conclusiva**

O advento da globalização veio diminuir a capacidade de intervenção dos Estados no sistema internacional, nomeadamente pela emergência de novas potências, pelo aumento da importância das organizações regionais, bem como pelo aparecimento de novos actores não estatais, obrigando os Estados a novas formas de cooperação.

Nesse sentido, Portugal tem sabido adaptar a sua postura à nova realidade internacional, desde logo com a aprovação, em 1999, de um documento intitulado “*A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI*”, bem como pela evolução para um novo documento de 2005 intitulado “*Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*”, influenciado pela necessidade de inserir a actuação de Portugal na dinâmica dos



mecanismos globalização. Já em 2010, a “*Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*” foi aprovada com o objectivo de colmatar as dificuldades entretanto verificadas e de assim operacionalizar a aplicação do documento de 2005.

A UE, as Nações Unidas, a NATO, a OSCE, os EUA e a CPLP são alvo de especial atenção neste documento e também no Conceito Estratégico de Defesa Nacional. No entanto, é a afirmação da língua portuguesa no mundo que é o elemento catalisador de todas estas acções de cooperação, assumindo por isso a CPLP (a par das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo e de outras regiões onde perdura a influência cultural portuguesa) uma importância fulcral na estratégia portuguesa para a actuação externa, sempre com o objectivo de defender os interesses estratégicos de Portugal no mundo.

Em termos da cooperação militar de um modo geral e para a CTM com os PALOP em particular, é de referir que os programas-quadro bilaterais estão cada vez mais orientados para uma óptica multilateral no âmbito da CPLP, consubstanciando assim a aplicabilidade da abordagem bi-multilateral.

Naturalmente que a aplicabilidade do conceito da bi-multilateralidade às cooperações militares está dependente dos interesses estratégicos de Portugal, podendo existir vantagens em que seja aplicado num conjunto variado de organizações, como por exemplo a União Europeia, a NATO, a União Africana, a CPLP, etc. Em alternativa, pode optar-se por privilegiar a cooperação trilateral com outros Estados que tenham grandes interesses e influência na região.

De qualquer das formas, a opção por um ou por outro conceito vai depender da capacidade/possibilidade que Portugal tenha, em cada caso, de maximizar as vantagens comparativas de Portugal (língua e história em comum) e de minimizar as desvantagens (escassos recursos disponíveis).

Consideramos assim validada a H2 e respondida à PD2.





### **3. Principais actores externos em África**

#### **a. Interesses da China e da Rússia no continente africano**

O interesse da China em África tem vindo a crescer significativamente nos últimos anos. As décadas de cinquenta a setenta do século XX foram caracterizadas pelo apoio Chinês aos movimentos independentistas de países africanos, como é o exemplo da construção da linha de caminho de ferro entre a Zâmbia e a Tanzânia ou de diversos acordos de cooperação militar assinados com a Etiópia ou o Uganda. Nas décadas de oitenta e noventa a China não incrementou significativamente a acção em África, mas manteve a sua presença, ao contrário das potências ocidentais que diminuíram o seu interesse pelo continente africano durante os anos oitenta, para só se voltarem a interessar no final da década de noventa.

Mas a actual incursão em África assume características diferentes da do século passado, com os chineses a pretenderem assegurar o acesso aos recursos naturais, de que tanto necessitam para continuar a crescer, mas também a um mercado aberto ao investimento das suas empresas e que adicionalmente lhes permita escoar os seus produtos.

Entre os principais recursos naturais a que a China pretende garantir o acesso destacam-se os energéticos, e em particular os hidrocarbonetos (petróleo e gás), pois este gigante asiático é, desde 2003, o segundo maior consumidor mundial de petróleo (Energy Information Agency, 2010). África apresenta um enorme potencial neste âmbito, sendo de realçar a importância de alguns países do Golfo da Guiné e na sua proximidade, nomeadamente a Nigéria, Angola, a Guiné Equatorial, o Congo e o Gabão, mas também de um conjunto de outros países produtores de petróleo e gás, como o Sudão, a Líbia, a Argélia, o Egipto, a Tunísia, a Mauritânia, o Chade, a República Democrática do Congo e os Camarões, como se pode verificar na figura no anexo 1.

Convém lembrar que, além de petróleo, a China também tem necessidade de outras matérias-primas que se encontram disponíveis na África Subsariana, como por exemplo o crómio do Zimbabué, o ferro e o cobre da África do Sul e da Zâmbia; o cobalto e o coltan da República Democrática do Congo; ou a madeira do Gabão, dos Camarões e do Congo, recursos estes indicados na figura no anexo 2.

Naturalmente que a aposta chinesa em África se insere numa política mais vasta, que procura diversificar a obtenção de recursos naturais à escala planetária. Mas, embora África ainda não tenha para os chineses o mesmo valor que outras partes do mundo, como por exemplo o Médio Oriente, este já é significativo. A China é o segundo maior





consumidor de petróleo de África (a seguir aos EUA), tendo a importação de hidrocarbonetos do continente africano correspondido a 30% das suas necessidades em 2009. (Energy Information Agency, 2010).

As trocas comerciais entre a China e o continente africano constituem um factor revelador da importância crescente deste mercado. Na última década a China multiplicou por dez o comércio com África e, se tivermos em consideração as trocas comerciais desde 1980, verificamos que as transacções comerciais são 50 vezes superiores. Em 2008 a China teve, pela primeira vez, um défice comercial com África, tendo exportado 51.000 milhões de dólares e importado 56.000 milhões, situação em que a África do Sul e Angola se destacam (Jesús, 2010, pp. 88-89). De referir que este défice comercial se deve fundamentalmente às trocas com os países produtores de petróleo e também, embora em menor escala, com países fornecedores de recursos minerais.

Quanto à Rússia, tradicionalmente a sua actuação em África tem inerente uma tentativa de manter o vínculo com os países que estiveram sobre a esfera de influência da União Soviética, como por exemplo Angola e Moçambique (que obtiveram a sua independência com o apoio soviético) ou a Etiópia e a Somália (que obtiveram o apoio comunista às ditaduras de Magistu Haile Mariam e de Siad Barre). Por isso, as trocas comerciais entre a Rússia e os países africanos são de valores muito inferiores às chinesas e representam relativamente pouco para a sua economia.

No entanto, a federação Russa tem vindo a aumentar o seu interesse em África assente em razões de ordem económica, como demonstra a visita em 2009 do Presidente Dmitry Medvedev. Este périplo por países africanos, dos quais se destacam Angola, Egipto e Nigéria, contou com uma comitiva de cerca de 100 empresários na procura de desenvolver relações em áreas como por exemplo o petróleo, o gás e os diamantes.

Esta visita aparece integrada num conjunto de outras acções com o duplo objectivo de garantir o controlo de determinados recursos naturais e também de recuperar a sua influência no continente, ao mesmo tempo que procura reduzir a influência dos países ocidentais em África, principalmente dos Estados Unidos, mas também da França e do Reino Unido, naturalmente sem esquecer a necessidade de concorrer na obtenção dos recursos naturais com o gigante asiático, a China.

Os interesses Chineses e Russos são mais desenvolvidos no Apêndice 2.



## **b. Interesses dos EUA no continente africano**

Os interesses dos Estados Unidos da América em África, no pós-Guerra Fria, eram reduzidos. Em termos económicos, centravam-se num pequeno conjunto de países produtores de hidrocarbonetos. Em termos militares, a sua presença em África era quase inexistente, estando muito assente numa política de “no boots on the ground” influenciada pelo desastre militar da Somália em 1993, quando numa operação militar 18 *rangers* americanos foram mortos e o mundo viu pela televisão os seus corpos serem arrastados pelas ruas de Mogadíscio.

A responsabilidade militar para com este continente era repartida por três comandos regionais, o European Command (EUCOM), o Central Command (CENTCOM) e o Pacific Command (PACOM), denotando nos interesses americanos um relegar de África para segundo lugar. O EUCOM, com sede na Alemanha (Estugarda), detinha a responsabilidade pela maioria dos países africanos (42 países das regiões Este, Centro e Oeste). O CENTCOM, localizado nos EUA (Tampa – Florida), era o Comando mais activo em África e estava responsável por sete países africanos, localizados fundamentalmente na região do “Corno de África” (incluindo o Egipto). O PACOM, localizado no Havai (Camp Smith), estava responsável por Madagáscar e outras pequenas ilhas do Oceano Pacífico (Berschinski, November 2007, p. 7).

Esta situação começaria a mudar ainda durante a década de 90, durante a administração Clinton, com a crescente percepção de que África tinha um conjunto de condições propícias ao desenvolvimento do terrorismo transnacional, como por exemplo a debilidade política e militar da maioria dos governos africanos, a extrema pobreza do continente, a proximidade de zonas tradicionais de conflito (como o Médio Oriente), a proximidade de importantes rotas de tráfego marítimo, ou os diversos conflitos provocados por questões étnicas e religiosas (como é o caso do Sudão). Esta percepção era cada vez mais confirmada pela ascensão do islamismo como força política e sua progressiva expansão em África, sendo de realçar a influência crescente de ideologias islamistas radicais sobre a grande comunidade muçulmana que habita neste continente. Como exemplo dessa influência pode-se referir a utilização pela Al-Qaeda de bases de apoio no Sudão desde 1991; o apoio financeiro e logístico prestado ao Hezbollah pela Líbia; a actividade do grupo terrorista *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*<sup>7</sup> com ramificações por diversos países do Norte de África e do Corno de África, nomeadamente Argélia,

---

<sup>7</sup> Antigo grupo conhecido por *Salafist Group for Preaching and Combat*.



Mauritânia, Níger e Mali; os atentados de 1998 executados pela Al-Qaeda contra as embaixadas americanas em Nairobi (Quênia) e Dar es Salaam (Tanzânia) que mataram 224 pessoas e feriram cerca de 5.000; ou o atentado levado a cabo pelo mesmo grupo em Mombaça (Quênia) quatro anos depois e que vitimou 16 pessoas (Berschinski, November 2007, pp. 16-17).

Porém, foi principalmente depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque que África entrou definitivamente para a esfera dos interesses americanos. Estes atentados levaram a uma campanha global de combate ao terrorismo, conhecida por “*Global War on Terrorism*”, tendo sido aprovada em Setembro de 2006 a *National Strategy for Combating Terrorism*. O continente africano ganha assim uma nova importância para os EUA pela necessidade de restringir as actividades de recrutamento, treino e apoio logístico aos grupos terroristas que tinham nos “Estados falhados” de África um excelente meio de proliferação.

Os interesses americanos em África não se esgotam na luta contra o terrorismo transnacional, sendo também de destacar o crescente interesse pelos recursos naturais e em particular pelos recursos energéticos. É conveniente referir que os EUA consomem cerca de um quarto da produção mundial de petróleo, importando cerca de 67% das suas necessidades (na sua maioria do Médio Oriente).

A África Subsariana, especialmente os países do Golfo da Guiné, adquire assim especial importância, pois oferece vantagens significativas em relação a outros locais onde os EUA obtêm recursos energéticos. Por um lado, por ser mais perto dos EUA, permite que o transporte se realize mais rapidamente, a um custo inferior e estando exposto a menos perigos do que o proveniente do Médio Oriente. Por outro lado, estes países produtores não pertencem à OPEP (com excepção da Nigéria), não estando os preços sujeitos às oscilações decretadas por esta organização. Além disso, a exploração em *off-shore* permite às empresas uma certa segurança em relação à instabilidade do continente (Astor, 2008, p. 221).

De referir que durante o ano de 2005 os Estados Unidos investiram 119 milhões de dólares na África Subsariana, estando 92,3% das respectivas importações relacionadas com os hidrocarbonetos. Actualmente, 16% do petróleo importado pelos americanos tem origem em países africanos (sendo a maioria da Nigéria) e prevê-se que esta percentagem aumente para 25% até ao ano de 2015 (Jesús, 2010, p. 80).



Claro que o acesso a estes recursos energéticos obriga os americanos a incluírem aqui as preocupações de segurança referidas anteriormente, até porque estamos na presença de países com um elevado grau de instabilidade (ou condições propícias para a instabilidade religiosa e social), como é o caso da Nigéria (oitavo produtor de petróleo do mundo) ou mesmo de outros países com grande importância na produção de petróleo, como Angola, ou ainda de outros países emergentes, como a Guiné Equatorial ou o Chade. Outra das grandes preocupações americanas relacionadas com o acesso aos recursos naturais é o incremento da presença em África de outros actores internacionais, cada vez mais activos política e economicamente, dos quais se destaca a China, mas também a Europa, a Rússia, a Índia, entre outros.

É apresentado no apêndice 3 mais pormenores sobre o interesse dos EUA em África.

### **c. Interesses da União Europeia**

A ligação que existe entre a Europa e África é algo já vem de longa data e deve ser entendida em duas ópticas distintas, embora complementares: o relacionamento União Europeia–África e o relacionamento dos Estados Membros da UE com os países africanos.

O relacionamento dos Estados Membros da UE com os países africanos assenta numa lógica semelhante à que foi explanada anteriormente em relação a Portugal, em que cada país procura desenvolver uma Política Externa através de acções de cooperação de forma a proteger os seus interesses estratégicos no continente africano. Esses interesses passam pela manutenção da influência política e cultural sobre os espaços com os quais têm ligações históricas e uma língua em comum, permitindo assim a projecção dos seus países no seio de organizações internacionais, bem como a prossecução de interesses económicos, quer seja através da facilitação de entrada das suas empresas no mercado africano, quer através do acesso a matérias-primas.

Como exemplo temos as actividades da França na salvaguarda da francofonia ou da Grã-Bretanha em relação à anglofonia. A grande diferença em relação a Portugal reside na maior capacidade destes países para investir recursos na cooperação, o que lhes permite maximizar a cooperação nos países com os quais têm ligações históricas, mas ao mesmo tempo expandir os seus interesses a países limítrofes, o que, quando se trata dos PALOP, ameaça directamente os interesses estratégicos portugueses nos países lusófonos. A



situação torna-se ainda mais premente pelo facto de uma Inglaterra ou de uma França terem maior capacidade de influenciar a União Europeia no sentido de obterem maiores benefícios da cooperação UE-África. A título de exemplo refere-se o programa francês RECAMP que será apresentado num dos sub-capítulos seguintes.

Em relação à cooperação entre a União Europeia e os países africanos, recorda-se que o principal enquadramento legal no período pós-colonial assentava nos acordos de Lomé que, após a *I Cimeira UE-África* em 2000 no Cairo, passam a designar-se por acordos de Cotonou<sup>8</sup>. Esta Cimeira, embora tenha espelhado a necessidade de um relacionamento mais profundo entre os dois continentes, não imprimiu os avanços esperados, nomeadamente pela existência de grandes divergências entre os países europeus (que davam primazia às questões relacionadas com a Paz e Segurança) e os países africanos (mais preocupados com as questões económicas) (ONGD Plataforma Portuguesa, 2010: 5).

Apesar disso, são de destacar dois acontecimentos de grande importância para o continente africano. O lançamento, em 2001, da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) e a criação da União Africana (UA) em 2002. Se por um lado estas evoluções facilitaram o relacionamento institucional entre os países dos dois continentes, por outro, o aparecimento de novos actores internacionais com interesses na região, como é o exemplo da China, vieram perturbar os interesses dos países europeus em África.

Surgiu assim a necessidade de estabelecer em 2005 uma *Estratégia Europeia para África*, que foi seguida dois anos depois pela adopção de uma nova estratégia, mas agora negociada e acordada entre os dois continentes, e que foi aprovada na *II Cimeira UE-África* realizada em 2007 em Lisboa.

Assim, a *Estratégia conjunta UE-África* é aprovada com o objectivo de aprofundar o relacionamento e a cooperação entre os dois continentes, de forma a responder aos desafios provocados pela globalização, estando assente em quatro grandes objectivos (UE-UA, 2007):

- Reforçar e dignificar a parceria política África-UE;
- Promover a paz, a segurança, a governação democrática e os direitos humanos, bem como o desenvolvimento económico sustentável e a integração regional e continental em África;

<sup>8</sup> Na realidade estes acordos de cooperação eram inseridos num contexto mais alargado do que o do continente africano, sendo dirigidos para ACP (Estados de África, Caraíbas e Pacífico).



- Promover e sustentar conjuntamente um sistema constituído por um multilateralismo efectivo, com instituições multilaterais sólidas, representativas e legítimas;
- Facilitar e incentivar uma parceria centrada nas pessoas, na qual a África e a UE dariam aos intervenientes não estatais a capacidade de desempenharem um papel activo nos diversos processos.

A aprovação desta estratégia trouxe assim várias inovações, como por exemplo o facto de ser baseada num conceito de parcerias entre iguais, ou o facto de assinalar uma nova fase em que a UE passa a tratar com o continente africano como um todo, ou ainda a atribuição formal de um papel central à União Africana (ECDPM, 2009: 1).

Foi igualmente aprovado um *plano de acção para o período de 2008-2010* que identificava oito temáticas para o desenvolvimento de parcerias, sendo elencadas as respectivas acções prioritárias e designados os países europeus e africanos que as lideravam. Realçamos aqui a parceria de *Paz e Segurança*, tendo como acções prioritárias aprofundar o diálogo sobre desafios à paz e segurança, a operacionalização da Arquitectura de Paz e Segurança em África e a garantia de financiamento das operações de paz africanas.

Em 2010, na Líbia, é realizada a *III Cimeira UE-África*, caracterizada por um esmorecer da euforia verificada na sequência da II Cimeira, com a União Europeia preocupada com os problemas financeiros que a assolavam e os países africanos já menos dependentes da cooperação com o continente europeu. Por isso, esta Cimeira não alterou o texto da Estratégia Conjunta de 2007, tendo procurado detalhar mais as acções anteriormente definidas, que ficaram esplanadas num novo *Plano de Acção 2011-2013*.

É neste contexto que, a partir da *II Cimeira UE-África*, o programa PAMPA português (que será desenvolvido nos sub-capítulos seguintes) é integrado numa óptica de cooperação multilateral, procurando usufruir dos apoios financeiros disponibilizados pela União Europeia.

#### **d. Programas dos EUA para África em Segurança e Defesa**

A primeira prioridade da *U.S. Policy in Africa in the 21st Century* (providenciar programas de apoio à segurança que garantam a paz no continente africano) tem como objectivo o apoio ao desenvolvimento de capacidades africanas de segurança a três níveis:



ao nível da União Africana, ao nível das organizações sub-regionais de segurança e ao nível dos Estados africanos. São exemplos desta forma de actuação o apoio em termos de aconselhamento e equipamentos dado ao QG da União Africana, nomeadamente no planeamento e monitorização, bem como o apoio logístico fornecido à ECOWAS.

Neste âmbito, refere-se igualmente o desenvolvimento dos programas *International Military Education and Training* (IMET) e *Africa Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA). O programa ACOTA<sup>9</sup> foi criado em 2002 com o objectivo de treinar forças militares africanas, sendo conduzido em centros de instrução e treino localizados em diversos países de África, como por exemplo no Senegal, no Ghana, na África do Sul, no Mali e no Quénia. Por outro lado, o IMET é um programa responsável pela formação de militares de países aliados e amigos dos EUA, desenvolvido em escolas militares americanas com base em acordos bilaterais. No que diz respeito ao continente africano, participaram neste programa 15.975 militares de 47 países, entre os quais os PALOP (US Department of State, 2010).

Inerente a estes programas é o interesse em treinar os militares africanos para enfrentarem os problemas africanos, tendo já como resultado a participação de cerca de 100.000 militares em operações de manutenção da paz. Estes programas são, por isso, fundamentais para o desenvolvimento da Arquitectura de Paz e Segurança Africana, nomeadamente por contribuírem para os esforços dos Estados Membros das organizações regionais e sub-regionais no sentido de levantarem o *Africa Standby Force*. Sobre este assunto é de destacar o programa *Global Peace Operations Initiative* (GPOI), criado em 2005 com o objectivo primário de treinar e equipar cerca de 75.000 militares africanos para estarem prontos, até 2010, a participarem em Operações de Apoio à Paz (Serafino, 2006). São ainda de referir os esforços no âmbito da Reforma do Sector de Segurança junto da República Democrática do Congo, da Libéria e do Sul do Sudão, no sentido de reconstruir forças militares profissionais.

Outra área de actuação de grande importância está relacionada com o objectivo de diminuir ou mesmo eliminar as capacidades de actuação de grupos terroristas transnacionais em África, nomeadamente na utilização de “santuários”, no recrutamento, na obtenção de recursos financeiros e no movimento transfronteiriço. As iniciativas

---

<sup>9</sup> Sucessor do programa *African Crisis Response Initiative* (ACRI).





*Trans-Sahara Counterterrorism Partnership (TSCTP)*<sup>10</sup> de 2005 e o *East Africa Regional Security Initiative (EARS)* têm aqui uma importância fundamental.

A segurança marítima é outra área que tem vindo a ganhar importância, com o desenvolvimento de acções no sentido de garantir apoio e cooperação no combate à pirataria, à pesca ilegal e ao tráfico de pessoas e bens. É de realçar a especial preocupação americana pela segurança das plataformas de petróleo e de gás.

É neste contexto que em 2007 é tomada a decisão de se criar o Comando Regional americano para África (AFRICOM), com responsabilidades de coordenação em todo o continente africano, à excepção do Egipto (ver figura no anexo 3), nomeadamente no apoio às organizações regionais e sub-regionais africanas, mas também aos seus Estados Membros. Actualmente este comando situa-se na Alemanha, mas no futuro é previsível que passe a operar a partir de África, embora ainda não esteja definida a sua futura localização.

É importante referir que ficou na dependência deste comando a única força americana constituída que está presente no continente africano. O *Combined Joint Task Force – Horn of Africa (CJTF-HOA)*, que conta aproximadamente com 1.500 homens e tem como área de responsabilidade os países da região do “Corno de África”, e em particular o Djibouti, a Etiópia, a Eritreia, o Quénia, as Ilhas Seicheles, a Somália, o Sudão e o Iémen.

#### **e. Programa RECAMP / EURORECAMP**

O Programa RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) foi apresentado na Cimeira África-França em 1998 e tinha como objectivo o incremento das capacidades dos países africanos com vista à participação em Operações de Apoio à Paz. Este programa assentava nos seguintes princípios: multilateralismo<sup>11</sup>, abertura à participação de todos os países africanos<sup>12</sup>, transparência<sup>13</sup> e desenvolvimento de capacidades não permanentes<sup>14</sup> (RECAMP, 2011).

<sup>10</sup> Que incluem a Argélia, o Chade, o Mali, Marrocos, a Mauritânia, a Nigéria, o Senegal e a Tunísia.

<sup>11</sup> Estabelecimento de parcerias entre países “doadores” (países ou organizações que tenham interesse em desenvolver as capacidades africanas de participação em operações de apoio à paz) e países “contribuintes” (países africanos potenciais participantes em operações de apoio à Paz).

<sup>12</sup> Além dos países francófonos, a participação está também aberta a outros países africanos, como por exemplo países anglófonos e lusófonos.

<sup>13</sup> As acções desenvolvidas pelos países contribuidores, bem como a participação financeira, são alvo de divulgação geral.

<sup>14</sup> Pretende-se o desenvolvimento de capacidades não permanentes que possam ser utilizadas na prevenção e resolução de conflitos, sem no entanto alterar o equilíbrio de forças no continente.





O RECAMP consiste em três componentes:

- Treino individual em Operações de Apoio à Paz fornecido aos militares de países africanos;
- Treino de unidades em Operações de Apoio à Paz através da realização de exercícios que possibilitem a prática de acções desenvolvidas neste tipo de operações;
- A disponibilização de material para equipar unidades escalão batalhão.

Na prossecução dos interesses franceses em África, o programa RECAMP desenvolveu a sua actividade fundamentalmente onde a influência francófona é mais visível, sendo de destacar os ciclos RECAMP, de dois anos cada, direccionados para o treino de unidades militares que integram as Brigadas a serem fornecidas pelas organizações sub-regionais, nomeadamente a ECOWAS, a CEEAC e a SADC.

Em 2008, e na sequência da *II Cimeira UE-África de 2007* realizada em Lisboa, é aprovado o AMANI AFRICA – EURORECAMP, um programa UE-África direccionado para o treino das estruturas de decisão, comando e controlo da *African Standby Force* (ASF) e baseado nos ciclos de treino RECAMP. A responsabilidade do primeiro ciclo é atribuída à França, que assim consegue a europeização do EURORECAMP assumindo o papel de nação líder na cooperação com África (EURORECAMP, 2011).

#### **f. Programa de Apoio às Missões de Paz em África**

O Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA) foi aprovado em 2006 e tem como base o programa congénere francês RECAMP. Aparece na sequência da aprovação de “*Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*” e desenvolve-se em torno de quatro grandes eixos de acção (PAMPA, 2006: 1):

- 1º Eixo - *Capacitação institucional no âmbito da segurança e defesa;*
- 2º Eixo - *Formação de militares dos Países Africanos;*
- 3º Eixo - *Cooperação com Organizações Regionais e Sub-Regionais africanas;*
- 4º Eixo - *Mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias das Organizações de segurança e defesa (em particular NATO e UE).*



A respeito do 1º Eixo, pretende-se que Portugal apoie os processos de reestruturação da Estrutura Superior da Defesa e das Forças Armadas dos PALOP, através do desenvolvimento de políticas e acções que reforcem as capacidades institucionais destes países no âmbito da segurança e defesa.

O 2º Eixo constitui uma componente nuclear do PAMPA, pretendendo-se que Portugal desenvolva programas de formação com vista a valorizar e capacitar o factor humano dos PALOP, nomeadamente em áreas como:

- a formação e instrução militar;
- o apoio aos Estabelecimentos Militares de Ensino;
- a adopção de códigos de conduta pelos militares das Forças Armadas (subordinação ao poder político, legítimo e democrático, respeito pelo Direito Internacional, pelos Direitos Humanos e pelo Direito Humanitário Internacional, etc.);
- a Saúde e Medicina Militar.

No quadro da CPLP foi ainda definida a necessidade de desenvolver “Centros de Excelência” de formação de formadores, distribuídos pelos vários países, mas cuja utilização pudesse beneficiar todo os Estados Membros. É disto exemplo o apoio à criação do Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz, em Angola.

O 3º Eixo corresponde ao reconhecimento da importância das Organizações Regionais e sub-regionais africanas para a Paz e Segurança do continente, sendo explicitada no programa a intenção de apoiar a capacitação dos PALOP na área das Operações de Manutenção de Paz e Humanitárias, com vista à sua inserção nas actividades desenvolvidas pela União Africana, a SADC, a CEDEAO e a CPLP.

No 4º Eixo pretende-se continuar a desenvolver esforços junto da NATO e da UE no sentido de garantir a prossecução de políticas e estratégias direccionadas ao apoio à Reforma do Sector de Segurança (RSS) em África e, preferencialmente, que estas organizações incorporem o conhecimento, a experiência e a visão portuguesas.

#### **g. Síntese conclusiva**

Face à análise efectuada, pode-se concluir que neste início de século houve um redireccionamento do interesse de várias potências para África. São várias as razões que levam a esse interesse, muito embora a necessidade de acesso aos recursos energéticos



esteja sempre presente, procurando estas potências diversificar (e não substituir) as suas fontes.

A estratégia chinesa de actuação em África assenta na utilização coerente de instrumentos políticos, diplomáticos, económicos, militares, culturais, entre outros, e tem garantido à China uma expansão e afirmação no continente africano. Assim, podemos resumir a actuação da China em África em três grandes linhas de acção: aumentar a sua influência política junto dos países africanos de forma a ampliar a sua capacidade de intervenção em África; garantir o acesso aos recursos energéticos e às matérias-primas que lhe permita manter o crescimento da sua economia; e permitir a abertura dos mercados africanos às suas empresas e aos seus produtos.

Embora a cooperação chinesa tente alargar ao máximo a sua esfera de influência a todos os países africanos que lhes possam garantir o acesso aos recursos que necessitam, está presente com maior significado nos países onde a influência ocidental é mais diminuta (como por exemplo no Sudão), muito devido ao facto de a China, ao contrário do que é feito pelos países ocidentais, não fazer depender a sua ajuda externa de contrapartidas nas áreas dos Direitos Humanos, da Governação, etc. Não obstante, a sua presença é já significativa em diversos países africanos, como por exemplo Angola, Sudão, Argélia, Guiné Equatorial, Congo, Egipto, Nigéria, Líbia, Tunísia, Mauritânia, Chade, etc.

Em relação à Rússia, é possível identificar dois grandes objectivos no seu relacionamento com África. Por um lado, manter a ligação aos países que estiveram sob a esfera comunista, contrariando assim a influência das potências ocidentais em África. Por outro lado, encetar relações com países africanos numa base mais económica do que política, com o objectivo primário de garantir o acesso aos recursos energéticos, situação de especial importância no que respeita ao controlo do gás que é fornecido à Europa pelos países do norte de África. Apesar disso a presença russa no continente africano não é muito significativa.

Sobre os Estados Unidos, é possível concluir que o seu interesse é moldado principalmente por duas razões. Pela necessidade de deter o crescimento do terrorismo islâmico no continente africano e pelo interesse em assegurar o acesso aos recursos energéticos, procurando assim diversificar as suas fontes. A estas necessidades está também associado o objectivo de contrapor a crescente influência de outros actores internacionais em África, nomeadamente da China. Assim, os interesses americanos concentram-se fundamentalmente no Norte de África e na região do “Corno de África”,



por razões inerentes à luta contra o terrorismo, e no Golfo da Guiné, por razões de acesso aos recursos.

A importância dada pelos americanos a este continente consubstanciou-se na criação do AFRICOM, bem como no desenvolvimento de programas de apoio à segurança, onde se destaca o apoio dado à União Africana e também à ECOWAS. Refere-se igualmente o programa ACOTA, criado em 2002, com o objectivo de treinar forças militares africanas, com vista à integração no *Africa Standby Force*. Sobre este ponto convém ainda referir o apoio prestado à concretização dos centros de instrução e treino localizados em diversos países de África, como por exemplo no Senegal, no Ghana, na África do Sul, no Mali e no Quénia.

No tocante à União Europeia, destaca-se o apoio dado à implementação do NEPAD em 2001 com o objectivo de apoiar o desenvolvimento sócio-económico do continente africano, fazendo depender essas ajudas da concretização pelos países africanos de metas ligadas à boa governação, ao respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades individuais, etc. A aprovação da *Estratégia conjunta UE-África* em 2007 reforça o objectivo de aprofundar a cooperação entre os dois continentes para melhor apoiar o desenvolvimento do continente africano, mas também procura responder à ameaça que passou a pairar sobre os interesses estratégicos de alguns Estados Membros, como por exemplo a França ou a Inglaterra. No âmbito da segurança e defesa realça-se o programa RECAP / EUORECAP que procura garantir o treino individual dos militares africanos e o treino das unidades africanas em Operações de Apoio à Paz com vista à formação da ASF, em particular das brigadas a fornecer pela ECOWAS, pela ECCAS e pela SADC.

No caso específico de Portugal, refere-se a aprovação do PAMPA que se desenvolve em torno de quatro grandes eixos de acção, nomeadamente a capacitação institucional no âmbito da segurança e defesa; a formação de militares dos Países Africanos; a cooperação com Organizações Regionais e Sub-Regionais africanas; e a mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias das Organizações de segurança e defesa (em particular NATO e UE).

Consideramos assim validada a H3 e respondida à PD3.



#### 4. Actores regionais africanos

##### a. A União Africana

A União Africana foi criada através da assinatura do acto constitutivo em 2000 na Cimeira de Lomé, tendo sido reunida a primeira Assembleia Geral cerca de dois anos depois na Cimeira de Durban. Se inicialmente não estava prevista uma área relacionada com a Paz e Segurança, uma rectificação em 2003 ao acto constitutivo alterou essa situação, tendo sido criado o *Conselho para a Paz e Segurança*. Desta forma, a actuação da União Africana passou a assentar nos seguintes três eixos: a promoção da integração política e sócio-económica, a promoção do desenvolvimento sustentado e a promoção da paz e segurança.

Em relação a este último eixo, refere-se a institucionalização da Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA) através do desenvolvimento de capacidades, que se pretendem interligadas e complementares, a dois níveis: ao nível da União Africana e ao nível das organizações sub-regionais africanas.

A ligação entre estes dois níveis é feita principalmente através do *Conselho para a Paz e Segurança* (PSC), que tem a função de decisão e execução dos assuntos relacionados com a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos em África, incluindo a edificação de um *Early Warning System*. A Comissão, e em particular o Comissário responsável pela pasta da Paz e Segurança, tem um papel fundamental no PSC da União Africana, pois é o garante da implementação e do acompanhamento das decisões tomadas por este órgão.

De forma a permitir o cumprimento das decisões pelo *Conselho para a Paz e Segurança* (PSC) da União Africana no que respeita à execução de Operações de Apoio à Paz<sup>15</sup>, a UA definiu no artigo 13º do *Protocolo para a implementação do PSC* a intenção de criar a *African Standby Force* (ASF)<sup>16</sup>.

Pretende-se que esta força tenha cerca de 15.000 efectivos e seja garantida com base em cinco Brigadas assentes em cinco organizações sub-regionais, nomeadamente a “*Economic Community of West African States*” (ECOWAS/CEDEAO), a “*Southern African Development Community*” (SADC), a “*Economic Community of Central African*

<sup>15</sup> O artigo 13º do *Protocolo para a implementação do PSC* especifica a tipologia de Operações de Apoio à Paz para o qual estas forças devem estar preparadas. Para ver a real capacidade da UA ou das organizações sub-regionais consultar Fanta, 2009.

<sup>16</sup> Aproveita-se para referir que a componente civil aparenta estar a ser negligenciada, pois enquanto os aspectos militares são extensivamente tratados nos documentos da ASF, a referência aos aspectos civis é normalmente muito escassa.



States” (ECCAS/CEEAC), o “*Intergovernmental Authority for Development*” (IGAD) e a “*Union du Maghreb Arabe*” (UMA).

Neste âmbito realça-se o papel da comunidade internacional no sentido de apoiar financeiramente e tecnicamente a constituição desta força, quer fornecendo apoio ao nível da UA, quer junto das organizações sub-regionais. A ASF deveria estar completamente operacional no final de Junho de 2010, no entanto, e apesar dos esforços que têm vindo a ser desenvolvidos pela UA, pelas comunidades sub-regionais, pelos países africanos e pela comunidade internacional, ainda há muito por fazer.

A União Africana é desenvolvida com maior profundidade no Apêndice 1.

#### **b. As organizações sub-regionais africanas com intervenção na APSA**

A *African Standby Force* apoia-se nas comunidades económicas regionais para a constituição, formação, treino e emprego das cinco Brigadas que pretende ter disponíveis. As organizações são a ECOWAS/CEDEAO, a SADC, a ECCAS/CEEAC, a UMA<sup>17</sup> e o IGAD. Apenas iremos abordar as três primeiras, pela importância que têm para a política externa portuguesa, visto delas fazerem parte países da CPLP.

Além destas comunidades, a UA tem ainda ligações à CEN-SAD<sup>18</sup> (Community of Sahel-Saharan States), à COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa) e à EAC (East African Community), no entanto elas não serão abordadas, pois não contribuem para a APSA.

É também conveniente referir que, embora as diversas comunidades tenham uma implementação claramente regional, os países que as compõem estão muitas vezes representados em mais do que uma organização sub-regional, o que levanta algumas dificuldades, contradições e conflitos de interesses, nem sempre fáceis de gerir ao nível da União Africana.

---

<sup>17</sup> Em boa verdade não é correcto dizer que a UMA participa na APSA, pois existem grandes constrangimentos nesta organização. Um dos exemplos é o facto de Marrocos fazer parte desta organização mas não fazer parte da UA. Outro exemplo é o facto de a sua contribuição para a ASF assentar no fornecimento de uma Brigada, mas esta Brigada inclui forças do Egipto, que não pertence à UMA. Por estes problemas, o processo não tem tido grandes desenvolvimentos.

Refere-se igualmente que, embora a UMA não seja abordada neste trabalho, é importante para Portugal, pois agrega países do Magreb com os quais Portugal tem uma forte ligação.

<sup>18</sup> De referir que a CEN-SAD representa um interesse especial para Portugal, pois inclui a Guiné-Bissau e S. Tomé.



A “**Economic Community of West African States**” (ECOWAS/CEDEAO) foi fundada em 1975 e engloba 15 países<sup>19</sup>, tendo como principal objectivo a integração económica em «...*all fields of economic activity, particularly industry, transport, telecommunications, energy, agriculture, natural resources, commerce, monetary and financial questions, social and cultural matters...*» (ECOWAS, 2010). Tem como área de actuação a África Ocidental (ver figura no anexo 2) e é uma comunidade de especial interesse para Portugal, pois dela fazem parte a Guiné-Bissau e Cabo Verde.

Em relação aos contribuidores externos, a ECOWAS é uma das organizações sub-regionais que mais apoios tem recebido (embora nem sempre de forma coerente), sendo a França (juntamente com a União Europeia) o maior contribuidor, pelo especial interesse que tem nesta organização maioritariamente composta por países francófonos. Contam-se também como outros contribuidores da ECOWAS o Reino Unido, o Canadá, os EUA, a Dinamarca e a Alemanha. Em relação aos actores internos refere-se a Nigéria, por aparentar ser o actor regional mais importante na ECOWAS, sendo responsável pela contribuição dos maiores contingentes militares e assumindo o comando da maioria das missões desta organização. (Klingebiel, Blohm and Eckle, 2008: 36).

A ECOWAS é considerada uma das organizações sub-regionais que mais evoluiu ao nível da APSA, sendo de referir a criação em 1999 do *Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*; o protocolo suplementar em *Democracy and Good Governance* assinado em 2001 e, mais recentemente, o *ECOWAS Conflict Prevention Framework (ECPF)* em 2008.

O organismo responsável pela implementação dos aspectos relacionados com a APSA é o *Office of the Commissioner for Political Affairs, Peace and Security (PAPS)*, que se encontra totalmente funcional e é composto por três departamentos: o *Political Affairs Department*, o *Observation Monitoring Centre* e o *Peace Keeping and Regional Security (DPKRS)*.

Destaca-se também a implementação do *Early Warning System*, pois ao nível das organizações sub-regionais apenas o da ECOWAS e o da IGAD se encontram operacionais, embora ainda existam limitações na troca de dados com a UA, nomeadamente por razões políticas, mas também financeiras. Da mesma forma, ainda não estão funcionais as ligações com outras organizações internacionais, como por exemplo a ONU.

<sup>19</sup> Guiné-Bissau, Cabo Verde, Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Ghana, Guiné, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo.





Também no âmbito das Operações de Apoio à Paz a ECOWAS é incontestavelmente a organização sub-regional que mais experiência tem, sendo de destacar o emprego de forças militares em diversas missões<sup>20</sup>, nomeadamente na Libéria em 1990-1997 e 2003, na Serra Leoa em 1997-1999, na Guiné-Bissau em 1998-1999 ou na Costa do Marfim em 2003-2004. A este propósito refere-se o papel desempenhado pela França na operacionalização da Brigada (ECOWASBRIG) da ASF através do programa “EURORECAMP” (Fanta, 2009: 8 e 18).

A “Southern African Development Community” (SADC) foi criada em 1992, mas tem as suas origens na SADCC de 1980. É constituída por 15 países<sup>21</sup> e tem como missão «... to promote sustainable and equitable economic growth and socio-economic development through efficient productive systems, deeper co-operation and integration, good governance, and durable peace and security...» (SADC, 2010). Tal como a anterior, constitui um pólo de interesse para Portugal, pois dela fazem parte Angola e Moçambique e a sua área de actuação corresponde ao sul do continente africano (ver figura no anexo 3).

Em 1996 a SADC criou o *Organ on Politics, Defence and Security Cooperation* para ficar responsável pela Paz e Segurança na área sobre a qual tem responsabilidade, tendo também aprovado em 2004 a *Strategic Indicative Plan for the Organ (SIPO)*. No entanto, e apesar da criação das estruturas e da aprovação dos planos, a SADC tem-se revelado incapaz de interferir nas crises em que os seus Estados Membros estiveram envolvidos. Não desempenhou nenhum papel significativo na guerra civil angolana, demonstrou ser ineficaz na crise do Zimbabué e esteve dividida durante o conflito que assolou a República Democrática do Congo (DRC), com o Zimbabué, Angola e a Namíbia a enviarem um contingente para apoiarem o governo da RDC e a África do Sul, o Botsuana, Moçambique e a Tanzânia a defenderem o recurso a posições diplomáticas ao invés do envio de forças.<sup>22</sup>

Estas situações têm fragilizado a credibilidade do *Organ on Politics, Defence and Security Cooperation*, bem como a capacidade da SADC nesta área e são mais o resultado da ausência de valores comuns aos países que constituem a organização, do que propriamente de interesses divergentes. A título de exemplo refere-se a falta de valores

<sup>20</sup> Não obstante a existência de graves lacunas, como por exemplo uma deficiente unidade de Comando e Controlo, grandes diferenças no treino e nas capacidades dos diversos contingentes nacionais, ausência de logística conjunta e combinada, etc.

<sup>21</sup> Angola, Moçambique, Botsuana, República Democrática do Congo (DRC), Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Namíbia, Seichelles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué.

<sup>22</sup> O envio de forças só foi sancionado pela SADC posteriormente.





democráticos da Suazilândia e do Zimbabué, ou de outros Estados juridicamente considerados democracias, mas que não o são *de facto*, com os seus governos a “atropelarem” sistematicamente os Direitos Humanos (Nathan, 2010: 15).

Naturalmente que as dificuldades de financiamento são outro problema que também afecta a capacidade da SADC na área APSA, embora muitas renitências dos contribuidores externos também estejam relacionadas com as situações descritas anteriormente. Em relação aos actores internos, e tal como as outras organizações sub-regionais, tem uma capacidade muito limitada de se auto-financiar com base nos seus membros. Ainda assim, a África do Sul destaca-se ao garantir uma grande parte das contribuições, bem como no fornecimento dos efectivos militares (Klingebiel, Blohm and Eckle, 2008: 35).

Não é, por isso, de estranhar o atraso na implementação do *Early Warning System*, e da *South Africa Standby Brigade* (SOUTHBRIG), muito embora seja de referir a activação do Centro de Treino de OAP em Harare, Zimbabué, como um sinal positivo.

A “**Economic Community of Central African States**” (ECCAS/CEEAC) foi criada em 1983, mas devido a dificuldades financeiras e ao conflito na zona dos grandes lagos teve um papel pouco activo e ineficiente até 1998, quando os líderes dos seus Estados Membros decidiram revitalizar esta organização. Tem como área de intervenção o centro do continente africano (ver figura no anexo 4), é composta por 10 países<sup>23</sup> e também ocupa uma importância especial na política externa portuguesa, pois Angola e S. Tomé e Príncipe fazem parte dos seus Estados Membros. Tem como missão «...*la promotion et le renforcement d’une coopération harmonieuse et un développement dynamique, équilibré et autoentretenu dans ... les domaines de l’industrie, des transports et des communications, de l’énergie, de l’agriculture, des ressources naturelles, du commerce, des douanes, des questions monétaires et financières, des ressources humaines, du tourisme, de l’enseignement, de la culture, de la science et de la technologie et du mouvement des personnes...*» (ECCAS, 2010).

Esta organização estabeleceu em 2005 um *Council for Peace and Security in Central Africa* (COPAX) para tratar dos assuntos relacionados com a APSA. De igual forma, tinha a intenção de criar um *Early Warning Mechanism of Central Africa* (MARAC), bem como uma *Central African Multinational Force* (FOMAC) com o objectivo de responder a crises humanitárias ou ameaças à paz e segurança. Devido a graves problemas financeiros e a

<sup>23</sup> Angola, S. Tomé e Príncipe, Burundi, Camarões, República Central Africana, Congo, RD Congo, Gabões, Guiné Equatorial, Chade.



limitações de recursos humanos<sup>24</sup> estas capacidades ainda não foram totalmente desenvolvidas até ao momento, estando as políticas na área de paz e segurança ainda numa fase de implementação muito inicial (Fanta, 2009: 7 e 15).

Em termos de financiamento, esta organização padece dos mesmos problemas que as anteriores, sendo muito dependente do apoio externo, principalmente do fornecido pela França através do programa “EURORECAMP”. A este propósito refere-se a participação da FOMAC numa missão em 2002/2003 na República Centro Africana, que não teria sido possível sem o apoio da França (Klingebiel, Blohm and Eckle, 2008: 38).

### c. Síntese conclusiva

Na cimeira de Lomé, em 2000, é adoptado o *acto constitutivo da União Africana*, tendo a primeira assembleia sido reunida dois anos depois em Durban a 9 de Julho de 2002. A União Africana actua fundamentalmente em três eixos principais: a promoção da integração política e sócio-económica; a promoção do desenvolvimento sustentado e a promoção da paz e segurança. Em relação à paz e segurança, refere-se o desenvolvimento da Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA) assente na relação institucional entre a União Africana e as organizações sub-regionais africanas.

A respeito da APSA e quanto ao *Early Warning System*, pretende-se que seja um mecanismo transversal a todas as organizações e que permita o alerta oportuno de potenciais conflitos e ameaças à paz, de forma a possibilitar a previsão e prevenção dos mesmos. Tal como o financiamento, também aqui o grau de desenvolvimento é muito diferente consoante a organização em causa. A este nível, apenas a ECOWAS e o da IGAD dispõem de um sistema operacional, embora ainda existam limitações na troca de dados com a UA.

Sobre a *African Standby Force*, refere-se que a sua constituição tem como principal objectivo guarnecer a União Africana (e sub-organizações) de uma capacidade que permita desenvolver Operações de Apoio à Paz (nas suas várias vertentes). Assenta nas cinco comunidades económicas referidas anteriormente e pretendia-se que dispusesse de uma força de cerca de cerca de 15.000 efectivos até Junho de 2010. Apesar dos esforços nesse sentido realizados pelos países africanos, pelas organizações africanas e pela comunidade internacional, esse objectivo não foi cumprido e ainda está longe de ser alcançado, sendo a sua concretização muito diferente de organização para organização.

---

<sup>24</sup> Muitos dos recursos humanos têm falta de treino adequado, além de que muitas das vezes as nomeações são feitas com base em razões políticas e partidárias e não por experiência ou mérito.



Ao nível sub-regional, destacam-se os diferentes graus de participação na Arquitectura de Paz e Segurança em África, não só pelos diferentes níveis de integração que as comunidades têm, como pelos avanços que conseguiram imprimir nesta área, mas também pelos fortes condicionamentos dos recursos financeiros e humanos disponíveis. Destas comunidades realça-se, pela importância que têm para Portugal, a ECOWAS/CEDEAO, devido ao facto de a Guiné-Bissau e Cabo Verde serem seus membros, a SADC por englobar Angola e Moçambique e a ECCAS/CEEAC por incluir Angola e S. Tomé e Príncipe.

Sobre os recursos financeiros, refere-se que a situação é bem diferente consoante a organização em causa, muito embora para todas elas e por norma os recursos disponíveis sejam considerados insuficientes face às actividades que é necessário assegurar. Quanto à proveniência dos fundos, a metodologia é semelhante em todas, sendo o resultado de contribuições dos respectivos Estados Membros, mas principalmente de contribuidores externos a África. Mas se as contribuições externas, embora correspondam à maioria dos respectivos orçamentos são, por norma, consideradas insuficientes, as contribuições internas, além de reduzidas, são muitas das vezes ainda agravadas pela consecutiva falha de alguns países-membros.

A ECOWAS é uma das organizações sub-regionais que mais apoios tem recebido, nomeadamente da França, pela importância que tem a presença dos países francófonos nesta organização. Situação semelhante, embora com menos ênfase, na ECCAS. Realça-se ainda a presença de outros contribuidores, como a União Europeia, o Reino Unido, o Canadá, os EUA e a Alemanha.

Sobre a ECOWAS é ainda conveniente referir que é a organização sub-regional que mais desenvolvimentos tem conseguido neste âmbito, sendo de destacar o emprego de forças militares em diversas Operações de Apoio à Paz (bem como a IGAD e, em menor número a SADC), muito embora continuem por resolver graves lacunas.

A juntar-se às situações descritas anteriormente, refere-se o facto de que a credibilidade e legitimidade destas organizações é muitas das vezes colocada em causa, pois existe sempre a possibilidade de os órgãos responsáveis pela APSA, aos vários níveis, incluírem na sua composição países que não respeitem os valores da Democracia ou dos Direitos Humanos.

Consideramos assim validada a H4 e respondida à PD4.



## 5. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

### a. Órgãos e instrumentos da componente de defesa da CPLP

O *Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa* assinado em Setembro de 2006 define como órgãos da componente de defesa desta comunidade os seguintes: “Reuniões de Ministros da Defesa Nacional (MDN)”, “Reuniões de Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA)”, “Reuniões de Directores de Política de Defesa Nacional (PDN)”, “Reuniões de Directores dos Serviços de Informações Militares (SIM)”, “Centro de Análise Estratégica (CAE)”, e “Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD)” (CPLP, 2006: art. 5º).

Como já foi referido, apesar da cooperação em segurança e defesa apenas ter sido formalizada em 2002 na IV Conferência de Chefes de Estado e do Governo, praticamente desde o início da CPLP que foram realizadas reuniões dos Ministros da Defesa e reuniões dos CEMGFA.

A I Reunião de Ministros da Defesa decorreu em Julho de 1998 na cidade de Lisboa, tendo como pontos da agenda a análise da situação político-militar na Guiné-Bissau e a apreciação da situação em Angola, procurando-se concertar posições de forma a encontrar aliados na Organização de Unidade Africana (OUA) e na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEEAO), aspecto que serviria de cobertura legal às iniciativas no quadro da Segurança e da Defesa a levar a efeito (Bernardino, 2008a).

Também foi reconhecida a importância da cooperação na manutenção e aprofundamento dos laços entre Portugal e os diversos países da CPLP, tendo sido deliberado complementar a relação bilateral existente com um novo relacionamento multilateral que potenciase o aproveitamento das capacidades que cada país tinha em determinadas áreas. Procurava-se assim a obtenção de benefícios para todos num quadro alargado de inter-ajuda e intercâmbio, no que ficou definido como o conceito de “globalização da Cooperação Técnico-Militar”<sup>25</sup>.

Neste âmbito foram identificadas na reunião novas áreas de cooperação a serem desenvolvidas, nomeadamente a preparação e o treino de unidades militares que possibilitassem a participação no quadro de operações humanitárias e de manutenção de Paz; a criação e sustentação de estabelecimentos de ensino militar para utilização comum; a realização de ciclos de conferências anuais sobre segurança e defesa; e a criação do CAE. Nesta reunião foi ainda decidida a realização de reuniões periódicas dos CEMGFA que

---

<sup>25</sup> O “Acordo de Globalização da Cooperação Técnico-Militar” foi aprovado na reunião seguinte dos Ministros da Defesa.



precedessem as reuniões de Ministros da Defesa, tendo a primeira reunião sido realizada 13 e 14 de Maio de 1999 em Luanda (CPLP, 1998).

A preparação e o treino de unidades militares que possibilitassem a participação em operações de apoio à paz deu origem a um “Programa integrado de exercícios militares combinados no âmbito da CPLP” (aprovado em 2002 na V Reunião de Ministros da Defesa) que se materializou na condução anual de exercícios da série “Felino”. Estes exercícios seriam realizados alternadamente no formato “Postos de Comando” (CPX) e “Tropas no Terreno” (FTX), tendo o primeiro decorrido em Portugal em 2000 (antes da aprovação do Programa). De igual forma e como resposta à necessidade inerente de formação dos militares que integrariam estes exercícios, bem como para futuras missões de apoio à Paz, foi delineado um “Programa integrado de intercâmbio no domínio da formação militar”.

Em 27 e 28 de Março de 2000 realizou-se em Lisboa a I Reunião do “Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa” (SPAD). A criação deste Secretariado, com sede em Lisboa, tinha sido decidida em 1999 na cidade da Praia durante a II Reunião dos Ministros da Defesa, tendo-lhe sido atribuída a missão de estudar e propor medidas concretas para a implementação das ideias de cooperação multilateral, nomeadamente as identificadas no quadro da referida “globalização da Cooperação Técnico-Militar”. (CPLP, 1999). O SPAD, com sede em Lisboa, tem a missão de «...estudar e propor medidas concretas para a implementação das acções de cooperação multilateral, identificadas no quadro da multilateralização da Cooperação Técnico-Militar...» (CPLP, 2006: art. 12º).

Cerca de dois anos depois, na V Reunião de Ministros da Defesa em 27 de Maio de 2002, são aprovados os Estatutos do “Centro de Análise Estratégica”, com sede em Maputo e núcleos subsidiários nos restantes países-membros da CPLP (em Portugal o IESM ficou com esta atribuição). O CAE tem sede em Maputo e é um órgão de cooperação que visa a pesquisa, o estudo e a difusão de conhecimentos no domínio da estratégia que tenham interesse para os objectivos da Comunidade. Tem por objectivos, entre outros, «...promover o estudo de questões estratégicas de interesse comum que habilitem à tomada de posições concertadas nos diversos *fora* internacionais...» (CPLP, 2011).

Contudo, as alterações verificadas no âmbito da segurança e defesa não são exclusivas dos países africanos da CPLP. Todo o continente africano participava num esforço no sentido de permitir segurança e desenvolvimento no continente africano,



nomeadamente através da Organização de Unidade Africana (OUA), sendo considerado que o ano de 2000 seria o “ano da Paz, da Segurança e da Solidariedade em África”.

É neste enquadramento externo e também na sequência das alterações introduzidas na CPLP (que foram descritas atrás), que a cooperação em segurança e defesa é formalizada em 31 de Julho de 2002 na IV Conferência de Chefes de Estado e do Governo da CPLP<sup>26</sup>.

No mesmo sentido, as “Missões de Observação” da CPLP destacadas para acompanhar, no âmbito das Nações Unidas, o processo eleitoral em Timor-Leste (2001), em São Tomé e Príncipe (2002), Timor-Leste (2002 – Presidenciais), em Moçambique (2003) e na Guiné-Bissau (2004), realçam a necessidade de aumentar a contribuição para o garante da Paz e Segurança internacional, nomeadamente através do desenvolvimento da cooperação em todos os domínios (incluindo o da defesa) necessários para fazer face a situações de crise nos Estados Membros da CPLP.

Entretanto é também aprovada «...a *“Declaração sobre Paz, Desenvolvimento e Futuro da CPLP”* ... sendo reconhecido formalmente o papel da União Africana (UA) como parceiro privilegiado na senda da segurança e do desenvolvimento sustentado no continente africano e ainda o estabelecimento e adopção da *“Nova Parceria para o Desenvolvimento da África”* (NEPAD), passando a constituir o mecanismo específico de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, em especial nos cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa...» (Bernardino, 2008a).

Assim, o evoluir da cooperação no domínio da defesa verificada após a formalização desta área deu origem à aprovação em Cabo Verde do “Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa”, durante a IX Reunião de Ministros da Defesa que decorreu em 2006. O Protocolo estabelece os princípios gerais de cooperação entre os Estados Membros da CPLP no domínio da Defesa e define como objectivos específicos a criação de uma plataforma comum de partilha de conhecimentos em matéria de Defesa Militar, a promoção de uma política comum de cooperação nas esferas da Defesa e Militar e o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao fortalecimento das Forças Armadas dos países da CPLP (CPLP, 2006: art. 1º e 2º).

Neste contexto, e de forma a criar mecanismos para a afirmação da componente de defesa da CPLP como instrumento para a manutenção da paz e segurança no continente

---

<sup>26</sup> Como já foi referido, esta Cimeira é ainda caracterizada pela adesão de Timor Leste à CPLP.



africano, são identificados os seguintes vectores fundamentais de actuação (CPLP, 2006: art. 4º):

- A solidariedade entre os Estados Membros da CPLP em situações de desastre ou agressão que ocorram num dos países da Comunidade;
- A sensibilização das Comunidades Nacionais quanto à importância do papel das Forças Armadas na defesa da Nação, em outras missões de interesse público e no apoio às populações em situações de calamidade ou desastres naturais;
- A troca de informação, o intercâmbio de experiências e metodologias, e a adopção de medidas de fortalecimento da confiança entre as FA dos Estados Membros da CPLP;
- A implementação do programa integrado de intercâmbio no domínio da Formação Militar, o qual promoverá o aproveitamento pela Comunidade das capacidades de cada país no domínio da formação militar
- A procura de sinergias para o reforço do controlo e fiscalização das águas territoriais e da zona económica exclusiva dos países da CPLP;
- A realização de Encontros de Medicina Militar da CPLP;
- A realização de Jogos Desportivos Militares da CPLP;
- Outras acções para a afirmação da componente de defesa da CPLP.

A I Reunião de Directores Gerais de Política de Defesa Nacional e a I Reunião dos Directores dos Serviços de Informações Militares, previstas no Protocolo de Cooperação, realizaram-se, respectivamente, em Timor-Leste no ano de 2008 e em Fevereiro de 2010 em Cabo Verde.

A CPLP é desenvolvida com mais profundidade no Apêndice 4.

#### **b. Síntese conclusiva**

A “declaração constitutiva” da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* é aprovada em Lisboa a 17 de Julho de 1996, tendo como objectivos, entre outros, a cooperação em todos os domínios, com excepção da segurança e defesa. Este domínio seria posteriormente formalizado em 2002 na IV Conferência de Chefes de Estado e do Governo,





embora desde 1998/99 se realizassem reuniões de Ministros da Defesa e reuniões de CEMGFA.

Também a dinâmica da Cooperação Técnico-Militar foi fundamental para o aprofundamento dos laços entre Portugal e os diversos países da CPLP, tendo a relação bilateral existente sido complementada com um novo relacionamento multilateral que potenciase o aproveitamento das capacidades que os vários membros da CPLP tinham nas mais diversas áreas. Procurava-se assim obter benefícios mútuos num quadro alargado que ficou conhecido por “globalização da cooperação técnico-militar”.

O aumento da cooperação levou à assinatura em 2006 do *Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa*, tendo sido identificadas novas áreas de cooperação a serem desenvolvidas, nomeadamente, a preparação e o treino de unidades militares que possibilitassem a participação no quadro de operações humanitárias e de manutenção de paz; a criação e sustentação de estabelecimentos de ensino militar para utilização comum; a realização de ciclos de conferência anuais sobre segurança e defesa; e a criação do CAE.

A preparação e o treino de unidades militares que possibilitassem a participação em operações de apoio à paz no âmbito das Organizações Regionais e Sub-regionais Africanas<sup>27</sup>, bem como a necessidade de formação dos militares que as integrariam, deu origem ao “Programa integrado de intercâmbio no domínio da formação militar”, ao desenvolvimento de “Centros de Excelência” de formação de formadores e ao “Programa integrado de Exercícios militares combinados no âmbito da CPLP” (este último materializado na condução anual de exercícios da série “Felino”).

Consideramos assim validada a H5 e respondida à PD5.

---

<sup>27</sup> Nomeadamente a União Africana, a ECOWAS, a ECCAS e a SADC.





## **6. Análise da problemática**

A globalização, com o aumento da importância dos actores regionais, o emergir de novas potências económicas e a multiplicação de actores no sistema internacional, tem levado à diminuição da capacidade de intervenção dos Estados no sistema internacional. Esta situação obrigou a uma alteração na forma como os Estados se relacionam entre si, potenciando a importância da cooperação na Política Externa dos Estados com o objectivo de defenderem os seus interesses estratégicos.

Portugal não é excepção e tem desenvolvido nos últimos anos intensos esforços no sentido de maximizar as suas actividades de cooperação nos diversos domínios, tendo na afirmação da língua portuguesa no mundo o elemento catalisador de todas estas acções de cooperação.

A UE, as Nações Unidas, a NATO, a OSCE, os EUA e a CPLP são referenciados nos principais documentos estruturantes da Política Externa portuguesa como fazendo parte do espaço estratégico conjuntural. Mas é a CPLP, e em particular os PALOP, que constituem o laboratório privilegiado para as acções de cooperação portuguesas com vista à projecção do país nas outras organizações internacionais a que pertence, nomeadamente na União Europeia.

A cooperação no domínio da defesa, como parte integrante da Política Externa Portuguesa, obedece às mesmas linhas gerais de actuação, tendo a Cooperação Técnico-Militar vindo a desempenhar um papel fulcral ao longo dos anos.

Assim, a defesa dos interesses estratégicos de Portugal aconselha a um aumento da cooperação (bilateral e multilateral) com outros países ou organizações presentes em África que façam parte do espaço estratégico de interesse conjuntural português, como por exemplo a União Europeia, os EUA, de forma a contrariar interesses concorrentes de outros países, como sejam a China, a Rússia, a Índia, etc.

Contudo, a cooperação bilateral portuguesa no domínio da segurança e defesa, espelhada nos programas-quadro, tem vindo a “globalizar-se”, sendo cada vez mais integrada numa abordagem multilateral no âmbito da CPLP, procurando assim através desta abordagem bi-multilateral maximizar as capacidades dos vários países em benefício mútuo.

Mas se Portugal tem um papel de liderança neste contexto, o mesmo já não se passa no âmbito da União Europeia.



Como forma de cativar recursos e ao mesmo tempo de se afirmar no seio da UE como actor importante na cooperação com África, Portugal tem optado por uma cooperação bi-multilateral com a União Europeia. Esta situação tem grandes vantagens, pois permite minimizar as desvantagens comparativas portuguesas, nomeadamente os escassos recursos que dispõe, e maximizar as suas vantagens comparativas, em particular a língua, a história e a cultura que partilha com os PALOP.

Apesar disso, a cooperação bi-multilateral também apresenta grandes problemas, pois existe sempre o perigo de Portugal perder a influência que tem junto dos PALOP e de ver as suas acções diluídas numa cooperação directa com a União Europeia, ou com outros países da União Europeia com maior capacidade de intervenção, como sejam a França e a Inglaterra, e cujos interesses assentam na expansão, respectivamente, da francofonia e anglofonia.

Esta dualidade aconselha que Portugal tenha opções distintas consoante a situação em causa. Deve desenvolver uma cooperação bi-multilateral com a União Europeia nas áreas em que possa liderar os projectos (incluindo os que tenham a participação de outros países europeus), obtendo assim acesso a fundos que de outra forma não conseguiria. Mas deve optar por outra solução nas situações em que não consiga maximizar as suas vantagens comparativas.

Nestes casos, a opção de cooperação trilateral com os EUA (que têm especial interesse no Golfo da Guiné), apresenta-se como uma alternativa bastante viável, pois permite contrapor os interesses de outros actores europeus, nomeadamente franceses e ingleses. É, no entanto, fundamental que nestas situações sejam evitadas eventuais tentativas de subalternização da participação portuguesa.

A área da formação é sem dúvida uma área fulcral para os interesses de Portugal, pois aliada à grande competência, ao conhecimento e experiência que os militares portugueses já adquiriram com os anos da CTM, existe ainda a facilidade no relacionamento com os países beneficiários da cooperação (em relação a outros actores), quer seja por motivos relacionados com a língua em comum, quer seja pela história e cultura que nos liga aos PALOP.

O desenvolvimento dos projectos no âmbito do PAMPA permite, mediante as situações, fazer a opção entre a bi-multilateralidade ou a trilateralidade descrita atrás, nomeadamente no que respeita à formação de militares dos PALOP e ao treino das respectivas unidades, com vista à participação em Operações de Manutenção de Paz e



Humanitárias no âmbito da *African Standby Force* da União Africana e das Brigadas da SADC, da CEDEAO ou da ECCAS.

Nesse sentido, o desenvolvimento de “Centros de Excelência” de formação de formadores distribuídos pelos PALOP, no âmbito da CPLP, com vista a permitir a sua utilização por outros países africanos pertencentes às três organizações sub-regionais com interesse para a CPLP, representa também uma mais-valia que deve ser explorada. Apresentamos como exemplo o Centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz em Angola, muito embora reconheçamos que não é fácil competir com os centros congéneres francófonos e anglófonos.

Desta forma, a opção pela cooperação internacional de segurança e defesa assente na bi-multilaterização e na trilaterização permite contribuir para a afirmação de Portugal na CPLP e na União Europeia, bem como para a sua projecção no mundo.



## Conclusões

O Modelo de Análise adoptado para este trabalho teve por base os conceitos de cooperação bilateral, multilateral, bi-multilateral e trilateral, que foram aqui confrontados com os tipos de cooperações desenvolvidas por Portugal no âmbito da CPLP e com os PALOP, tendo em consideração os interesses estratégicos de Portugal, bem como os interesses estratégicos de outros actores presentes em África.

Com base neste modelo de análise e partindo das hipóteses em estudo, procurámos ao longo dos capítulos validar as Hipóteses apresentadas e responder às Perguntas Derivadas, de forma a responder no final à seguinte Pergunta de Partida: ***Qual a forma de cooperação internacional, em segurança e defesa, que Portugal deve adoptar para o continente africano?***

Para esse efeito, organizámos o estudo em seis capítulos, tendo em cada um validado uma Hipótese e respondido a uma Pergunta Derivada:

No primeiro, fizemos uma abordagem conceptual da cooperação, identificámos as razões para os Estados cooperarem e quais as tipologias de cooperação em segurança e defesa que adoptam, tendo concluído que a aplicação dos conceitos puros de cooperação multilateral e de cooperação bilateral foram substituídos pelos conceitos da cooperação bi-multilateral e trilateral.

No segundo capítulo, identificámos qual é a estratégia portuguesa para a cooperação definida nos documentos oficiais portugueses, bem como as implicações para a cooperação em segurança e defesa em África, tendo chegado à conclusão que depende dos interesses estratégicos de Portugal em África (consubstanciados nos PALOP e na CPLP), da presença de actores externos e internos com interesse na região e das vantagens e desvantagens comparativas de Portugal.

No terceiro verificámos quais os actores externos a África com interesse no continente e respectivos programas de cooperação em segurança e defesa, sendo de realçar o objectivo de apoiar a capacitação em segurança e defesa da UA, da ECOWAS, da SADC e da ECCAS, de forma a contribuírem para manter e aumentar a influência dos respectivos Estados Membros na região.

No quarto capítulo identificámos qual a participação dos actores regionais africanos na Arquitectura de Paz e Segurança em África, podendo concluir que participam através da



prevenção, da gestão e da resolução de conflitos em África utilizando um conjunto de capacidades, das quais se destacam o *Early Warning System* e a utilização do *African Standby Force* da UA e das Brigadas da ECOWAS, SADC e ECCAS em operações de paz e humanitárias no continente africano.

No quinto capítulo procurámos identificar as melhores áreas de cooperação para a afirmação da componente de defesa da CPLP como instrumento para a manutenção da paz e segurança no continente africano, concluindo que esta se concretiza através da formação de militares dos PALOP e do treino das respectivas unidades, com vista à participação em Operações de Manutenção de Paz e Humanitárias no âmbito da African Standby Force da União Africana e das Brigadas da SADC, da CEDEAO ou da ECCAS; bem como do desenvolvimento de “Centros de Excelência” de formação de formadores, com vista a utilização por outros países africanos pertencentes à ECOWAS, SADC e ECCAS.

No sexto e último capítulo analisámos a problemática levantada de forma a responder à Pergunta de Partida.

Face ao trabalho desenvolvido, e respondendo à Pergunta de Partida, propomos que a forma de cooperação internacional, em segurança e defesa, que Portugal deve adoptar para o continente africano seja a cooperação bi-multilateral com a CPLP, nomeadamente através de projectos orientados para a formação de militares e de unidades dos PALOP com vista à participação em Operações de Apoio à Paz a desenvolver no âmbito da União Africana (African Standby Force) e das organizações sub-regionais africanas (especialmente a SADC, a CEDEAO e a ECCAS). De forma a obter acesso a fundos que de outra forma não conseguiria e também afirmar-se no seio da União Europeia como interlocutor com a África Sub-Sariana, deverá optar igualmente por uma cooperação bi-multilateral com a UE, mas apenas em áreas em que possa liderar os projectos (incluindo os que têm a participação de outros países). Contudo, deve optar pela cooperação trilateral com os EUA nas situações em que não consiga maximizar as suas vantagens comparativas, contrapondo assim os interesses de outros actores europeus.



## Bibliografia

AFRICOM. *About United States Africa Command* [em linha]. [Stuttgart]: Site USAFRICOM [referência de 28 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <<http://www.africom.mil/>>.

AMADO, Luis (2009). *Pilares da Estratégia Nacional: A Política Externa Portuguesa. Pilares de uma Estratégia Nacional*. Lisboa: IDN.

AMADO, Luis (2010). *A Política Externa Portuguesa: Pilares da Estratégia Nacional*. Lisboa: Prefácio.

ASTOR, Luis Díaz-Bedia (2008). La Política de Seguridad de Estados Unidos an África Subsahariana. *Revista General de Marina*, Março de 2008.

BERNARDINO, Luis Manuel Brás (2008a). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Uma Década de Segurança e Defesa. *Revista Militar*, Abril de 2008.

BERNARDINO, Luís Manuel Brás, (2008b). *Estratégias de Intervenção em África*. Lisboa: Prefácio.

BERSCHINSKI, Robert G. (2007). Africom's Dilema: The “Global War on Terrorism”, “Capacity Building”, Humanitarianism, and the Future of U.S. Security Policy in Africa. *Strategic Studies Institute*, November 2007. U.S. Army War College.

BOGLAND, Karin; EGNELL, Robert; LAGERSTRÖM; Maria (2008). *The African Union – A Study Focusing on Conflict Management*, Stockholm: FOI - Swedish Defence Research Agency.

CARDOSO, Fernando e FERREIRA, Patrícia (2005) – *A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*. Lisboa: Instituto Estudos Estratégicos Internacionais.

CARRIÇO, Manuel Alexandre Garrinhas (2008). A China em África e o Caso da Cooperação Sino Moçambicana. *Revista Militar*, Fevereiro 2008.

CARTER, Phillip (2009). *U.S. Policy in Africa in the 21st Century*. The Africa Center for Strategic Studies.

CILLIERS, J. (2004). Human Security in Africa: A conceptual framework for review. *Monograph for the African Security Initiative*.



CJTF-HOA. *About the Combined Joint Task Force–Horn of Africa* [em linha]. [Djibouti]: Site CJTF-HOA [referência de 28 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <<http://www.hoa.africom.mil/>>.

Conselho de Ministros. 2003. *Conceito Estratégico da Defesa Nacional*. Lisboa: Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003.

Conselho de Ministros. 2005. *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*. Lisboa: Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 196/2005 de 24 de Novembro.

Conselho de Ministros. 1999. *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*, Lisboa: Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 43/1999 de 29 de Abril. XIII Governo

Conselho de Ministros. 2010. *Grandes Opções do Plano 2010-2013*, Lisboa. XVIII Governo

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia - Volume I*, Lisboa: IAEM.

CPLP. 1998. Iª Reunião dos Ministros da Defesa. Lisboa: CPLP.

CPLP. 1999. IIª Reunião dos Ministros da Defesa, Lisboa: CPLP.

CPLP. 2006. Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa. Praia: CPLP.

CPLP. 2010. Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. CPLP

CPLP. Sobre a CPLP [em linha]. [Lisboa]: Site CPLP [referência de 20 de Março de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.cplp.org/id-45.aspx>>.

CPLP. *Objectivos do CAE* [em linha]. [Lisboa]: Site CPLP [referência de 10 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <[http://www.caecplp.org/quem\\_somos/index.html](http://www.caecplp.org/quem_somos/index.html)>.

CRUZ, António Martins da (2009). Portugal no Mundo. *Pilares de uma Estratégia Nacional*, Lisboa: IDN.

DOUGHERTY, J. e PFALTZGRAFF, R.L. (2003). *Relações internacionais – As teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.

DGPDN. 1999. *Súmula n.º 61– Relações Bilaterais na Área da Defesa e Militar com Países da Europa, do Magrebe, EUA, Brasil e também China*. Lisboa: Direcção Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional.



ECCAS. *About ECCAS* [em linha]. Site ECCAS [referência de 10 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.ceeac-eccas.org>>.

ECDPM. 2009. A Estratégia Conjunta UE-África: Dez Desafios para o Sucesso. *InBrief nº 23 de Março*. European Center for Development Policy Management,.

ECOWAS. *About ECOWAS* [em linha]. Site ECOWAS [referência de 10 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.comm.ecowas.int>>.

EIA. *Country Analysis Brief China* [em linha]. Site EIA [referência de 23 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/China/Background.html>>.

EURORECAMP. *About AMANI AFRICA – EURORECAMP* [em linha]. Site EURORECAMP [referência de 10 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.amaniafricacycle.org/spip.php?article2>>.

FANTA, Emmanuel (2009). The Capacity of African Regional Organisations in Peace and Security. *Transforming Political Structures: Security, Institutions, and Regional Integration Mechanisms*, Florence.

FERREIRA, Manuel Ennes (2009). O gás africano e o cerco russo. *Expresso*, 18 de Julho de 2009.

FORD, Neil (2007). Power Struggle. *Jane's Intelligence Review*, Janeiro.

FORUM ON CHINA-AFRICA COOPERATION. [em linha]. [referência de 23 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/>>.

HELD, David; MCGREW, Anthony e GOLBLATT, David (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (2003). America in the World. *The Hedgehog Review*, Spring 03.

IHONVBERE, Julius O. (1994). Pan-Africanism: Agenda for African Unity in the 1990s. *The All-African Student's Conference*. Peter Clark Hall, University of Guelph, Ontario, Canada.

IESM. 2010. *Nep 218*, 14 de Abril de 2010. IESM

IISS. 2008. Russia. Arms Trade. *The Military Balance 2008*.





IISS. 2009. Russia Arms Trade. *The Military Balance 2009*.

IPAD. 2004. *O QUE É A APD?*. Lisboa: IPAD.

IPAD. 2010. *Estratégia portuguesa de cooperação multilateral*. Lisboa: IPAD.

JESÚS, Carlos Echeverría (2010). El papel de las grandes potencias con una proyección significativa en África Subsahariana. *Monografías del CESEDEN* nº 117, Maio.

JIANG, Wenran (2007). Hu's Safari: China's Emerging Strategic Partnership in Africa. *China Brief Volume: 7 Issue: 4*. The Jamestown Foundation.

KLINGEBIEL, S.; BLOHM, T.M. e ECKLE, R. (2008). *Donor Contributions to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture*. Bonn: German Development Institute (DIE).

LANDSBERG, Christopher (2004). The Fifth Wave of Pan-Africanism. Adebajo, *West Africa's Security Challenges – Building Peace in a Troubled Region*, Lynne Rienner.

LAKE, Anthony e TODD, Whitman Christine (2005). More Than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa. *Independent Task Force Report nº 56*. Council on foreign relations.

MARCHUETA, Maria Regina, (2003). *A CPLP e seu Enquadramento*. Lisboa, Instituto Diplomático, Ministério dos negócios Estrangeiros.

MARTINS, Vasco (2010). BRICing Angola: Russia steps. *IPRIS - Lusophone Countries Bulletin*, Janeiro.

MDN. 2006. *Programa de Apoio às Missões de Paz em África*. Lisboa: MDN.

MDN. 2008. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2008*, Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

MINISTRY OF DEFENCE. 2001. *Paper 2 - Multinational Defence Cooperation*, Londres.

MONJARDINO, Carlos Valente, (2002). *A Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

MOREIRA, Adriano (2009). A Língua e o Conceito Estratégico Português. *IDN Pilares de uma Estratégia Nacional*, Lisboa: Prefácio.



NATHAN, Laurie (2010). The peacemaking effectiveness of regional organizations. *Centre, C.S.R. Working Paper no. 81 - Global and Regional Axes of Conflict*, London: Department for International Development.

NATO. 2010. *Strategic Concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization*. Lisboa: NATO.

NEY, Joseph S. Jr (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.

OBAMA, P.E. (2009). *President addresses the Ghanaian Parliament in Accra*. Office of the Press Secretary.

ONGD Plataforma Portuguesa. 2010. *A Estratégia Conjunta África-UE: Análise e Desafios da implementação*. Lisboa: IPAD.

ONU. 2003. *Human security – now*. New York: ONU

ONU. 2003. *United Nations Peace Operations 2009 year in review*. New York: ONU.

POUT, Christian E. B. (2007). The European Union (EU): African Peace and Security Environment's Champion? *Poits de vue*. Fondation pour la recherche stratégique.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT Luc Van, (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

RECAMP. *About RECAMP* [em linha]. Site RECAMP [referência de 10 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <[http://www.un.int/france/frame\\_anglais/france\\_and\\_un/france\\_and\\_peacekeeping/recamp\\_eng.htm](http://www.un.int/france/frame_anglais/france_and_un/france_and_peacekeeping/recamp_eng.htm)>.

RIOS, Xulio (2008). *China-África: el modelo de Pekín*. Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional.

ROQUE, Fátima Moura (2007). *África, a NEPAD e o futuro*, Angola: texto editores.

SADC. *About SADC* [em linha]. Site SADC [referência de 10 de Abril de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.sadc.int/>>.

SAUTMAN, Barry V (2006). Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa. *Working Paper No. 12*. Center on China's Transnational Relation.



SERAFINO, Nina M. (2006). The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress. *CRS Report for Congress*.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2007). Europa, África e os Desafios à Segurança internacional. *Contributos para uma política de defesa*. IDN.

TEIXEIRA, Nuno Severiano (2009). Pilares de uma Estratégia Nacional. *Contributos para uma política de defesa*, IDN.

UA. 2000. *Acto constitutivo da UA*. Lomé: União Africana

UA. 2003. *Protocol on amendments to the constitutive act of the African Union*. União Africana

UA. *AU in a Nutshell* [em linha]. Site da União Africana [referência de 10 de março de 2011]. Disponível na internet em: <<http://www.au.int/en/about/nutshell>>.

UE-UA. 2007. *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*. Lisboa: UE-UA.

US DEPARTMENT OF STATE. *IMET* [em linha]. Site [referência de 23 de Dezembro de 2010]. Disponível na internet em: <<http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>>.

WISSENBURG, Marcel (2009). *Political Pluralism and the State - Beyond sovereignty*. New York: Routledge.



## Apêndice 1 – Actores regionais africanos

### a. A segurança humana

A renovada importância de África para as grandes potências exteriores à região justifica-se por um conjunto de circunstâncias, das quais se destacam as questões energéticas, por representarem um factor central na competição entre as potências. O petróleo e o gás natural ganham aqui grande relevo, nomeadamente no Golfo da Guiné e áreas adjacentes, dando assim destaque aos países lusófonos como Cabo Verde, Guiné, S. Tomé e Angola. A importância estratégica deste golfo está igualmente associada à crescente necessidade energética dos países asiáticos (e em particular da China), mas também à constante instabilidade vivida no Médio Oriente.

Mas outros factores justificam a crescente importância do continente africano, como a necessidade de ajudar na resolução das diversas ameaças que assolam constantemente a população africana, exponenciados pela fragilidade ou pelo falhanço dos Estados onde a extrema pobreza caminha par a par com constantes guerras, fome, pandemias, criminalidade, terrorismo, etc., cujas implicações se fazem sentir à escala mundial e afectam a segurança global.

O conceito de segurança e defesa dos Estados-Nação assente nas fronteiras estava assim em mudança, passando a estar centralizado na segurança das pessoas e da dignidade humana. A apelidada de *segurança humana* assenta numa concepção que abrange mais do que apenas o uso da força, pois engloba o acesso a cuidados de saúde básicos, o desenvolvimento sustentável, a educação, as questões sociais, a melhoria das condições de vida, a promoção dos valores democráticos, etc.

Segundo o relatório “*Human security – now*” de 2003, a *segurança humana* é obtida através da actuação em duas estratégias gerais: a *protecção* e a *autonomização*. A *autonomização* permite que as pessoas participem plenamente na tomada de decisões, realizando assim as suas potencialidades. Por outro lado, a *protecção* defende as pessoas dos perigos a que estão sujeitas, através da concertação de normas, processos e instituições que se ocupem das questões de insegurança. Assume aqui uma especial importância a boa governação, o Estado de Direito e o respeito pelos Direitos Humanos.

Também «... o reconhecimento pela comunidade internacional ... [de que] ... sem Estado nenhuma sociedade pode ter segurança. E sem segurança não pode haver desenvolvimento sustentado...» (Teixeira, 2007: 47), levou a uma alteração na relação entre segurança e desenvolvimento, com o instrumento militar a passar a ser usado cada vez mais



em missões de paz em detrimento das tradicionais missões de guerra, ao mesmo tempo que o conceito de *african ownership* incrementava o papel dos actores regionais no garante da segurança das populações dos seus próprios Estados, em particular o papel da União Africana e demais organizações sub-regionais<sup>28</sup>, através do desenvolvimento das capacidades nas áreas de prevenção, gestão e resolução de conflitos.

### **b. Os principais eixos de actuação da União Africana**

As origens da União Africana (UA) remontam aos finais do século XIX / inícios do século XX, aquando da discussão, nos meios académicos e posteriormente políticos, das pan-regiões e especificamente da pan-África, como é possível verificar pelo primeiro congresso pan-africano organizado em 1900 por Sylvester Williams (Ihonvbere, 1994).

Na sequência destes movimentos pan-africanos, foi criada em 26 de Maio de 1963 por 32 países africanos a Organização da União Africana (OAU). É de destacar o papel fulcral que a OAU teve no continente africano, principalmente na descolonização e no fim do apartheid em África, tendo actuado como um fórum que permitiu aos países membros coordenar posições comuns e assim defender com maior eficácia os interesses do continente africano (União Africana, 2011).

Apesar disso, os princípios que regulavam a actuação desta organização e que permitiram o cumprimento destes dois grandes objectivos, contribuíram também para o fim da OAU e para sua substituição pela União Africana. Referimos, a título de exemplo, o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos seus Estados Membros, pois, se foi de extrema importância, na altura, por ter evitado o deflagrar generalizado de conflitos fronteiriços entre os diversos países africanos que se iam libertando dos países colonizadores, por outro lado também não permitiu que esta organização interviesse nos conflitos internos que entretanto se verificaram, contribuindo assim para que se tornasse fraca e ineficaz.

Além disso, o fim do processo de descolonização em África e o fim do apartheid, bem como o desinteresse da comunidade internacional face a este continente, levou a uma diminuição da importância da Organização da União Africana, que por sua vez sentia crescentes dificuldades em cumprir os objectivos para que fora criada. A década de 90, em particular, foi extremamente nefasta para o continente africano, com a OAU a assistir impotentemente à fratricida guerra civil que desmembrou a Somália em 1990, ao terrível genocídio no Ruanda em 1994, a permanentes conflitos na área do rio Manu (relembra-se o conflito na Serra Leoa) e aos sangrentos conflitos na região dos grandes lagos (destaca-se o

<sup>28</sup> Nomeadamente a ECOWAS, SADC, ECCAS, IGAD e UMA.



conflito na República Democrática do Congo (ex-Zaire) entre 1998 e 2003) (Karin Bogland, Robert Egnell, Maria Lagerström, 2008: 14).

A percepção desta realidade, e em particular das implicações humanitárias que acarretava, por parte da comunidade internacional e dos líderes africanos, teve como resultado uma mudança no paradigma da segurança, não só em África, mas por todo o mundo.

Por um lado, influenciou e incentivou o desenvolvimento do conceito de *segurança humana* assente numa concepção mais abrangente do que o uso da força, tal como delineado no relatório “*Human security – now*” de 2003, passando a englobar o acesso a cuidados de saúde considerados essenciais, a melhoria das condições de vida, o desenvolvimento sustentável, as questões sociais, a educação, a promoção dos valores democráticos, etc. (ONU, 2003).

Por outro lado, levou ao surgimento de uma nova vaga de pan-africanismo entre as elites intelectuais e políticas africanas, que passaram a sentir e defender a necessidade de aumento da importância da cooperação em áreas de segurança, bem como da democracia e da boa governação. Ao mesmo tempo, a incapacidade (ou falta de interesse) da comunidade internacional para intervir em África levou ao reconhecimento da necessidade de os africanos assumirem o destino do seu continente, no que ficou conhecido por “*African solutions to African problems*” (Landsberg, 2004: 117).

A este propósito, recorda-se a criação em 2001 do “New Partnership for Africa’s Development” (NEPAD) com o objectivo de apoiar o desenvolvimento sócio-económico do continente africano através de uma abordagem abrangente e dinâmica e que permitisse responder aos problemas que assolavam África. Na declaração da NEPAD são identificadas quatro grandes áreas de actuação, das quais se realça a relacionada com a construção da paz através da redução e prevenção de conflitos. Esta grande área de actuação inclui três elementos que correspondem, respectivamente, ao objectivo de criar condições a longo prazo para o desenvolvimento abrangente com segurança; ao objectivo de dotar as instituições africanas de mecanismos que permitissem prever, gerir e resolver conflitos; e ao objectivo de institucionalizar os compromissos assumidos pelos líderes africanos no âmbito dos valores da NEPAD (Roque, 2007: 47).

É neste contexto que surge a União Africana, cuja sede ficou em Addis Abeba, capital da Etiópia. Na sessão extraordinária da OAU de Sirte em 1999 é tomada a decisão de criar uma nova organização que tivesse responsabilidades e capacidades acrescidas em relação à



OAU, de forma a corrigir a ineficácia desta organização. Na cimeira de Lomé, em 2000, é adoptado o *acto constitutivo da UA* pela maioria dos chefes de Estado e de Governo dos países-membros e, após um período transitório de cerca de dois anos, é reunida a primeira assembleia da União Africana na cimeira de Durban a 9 de Julho de 2002. Esta cimeira contou com a presença dos 53 Estados Membros que correspondem à totalidade dos Estados de África, com excepção de Marrocos<sup>29</sup>.

A diferença entre esta organização e a sua antecessora é realçada no próprio *acto constitutivo da UA*, quer na definição de novos objectivos, quer na afirmação dos princípios condutores da actuação da UA e dos seus Estados Membros, nomeadamente os relacionados com a *segurança humana*, como é passível de identificar no exemplo seguinte: «... *respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance; promotion of social justice to ensure balanced economic development; respect for the sanctity of human life, condemnation and rejection of impunity and political assassination, acts of terrorism and subversive activities...*» (UA, 2000: m,n,o do artigo 4º).

Mas, porventura, tão ou mais importante que a defesa destes princípios, foi o assumir pela UA do direito de ingerência nos assuntos internos dos seus Estados Membros em situações consideradas de grande gravidade, tal como é visível na alínea *h* do artigo 4º do *acto constitutivo da UA*, ao afirmar «...*the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity...*»<sup>30</sup>, muito embora limite esta actuação a uma decisão da Assembleia da UA por consenso ou maioria de 2/3 dos seus Estados Membros (UA, 2000: artigo 7º), garantindo assim o direito à não ingerência nos assuntos internos dos seus Estados Membros fora de situações consideradas de grande gravidade.

Também o reconhecimento da inter-ligação e inter-dependência entre a segurança e o desenvolvimento implicou não só o reafirmar dos objectivos e princípios relacionados com o desenvolvimento dos Estados Membros, como também a introdução do objectivo de promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente africano, que levou em 2003 a uma rectificação do *acto constitutivo da UA* de forma a, entre outras situações, permitir a criação do Conselho para a Paz e Segurança (PSC) (União Africana, 2003).

<sup>29</sup> Marrocos não pertence à UA pois já em 1984 tinha abandonado a OAU, aquando da adesão da República Árabe Saráui Democrática (RASD) / Sahara Ocidental a esta organização.

<sup>30</sup> Em 2003 esta alínea sofreu uma alteração, tendo sido acrescentado o seguinte texto: «...as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member State of the Union upon the recommendation of the Peace and Security Council...».





Assim, é possível identificar no *acto constitutivo* (e emendas) três eixos principais de actuação da União Africana: a promoção da integração política e sócio-económica; a promoção do desenvolvimento sustentado e a promoção da paz e segurança.

### c. Os órgãos da UA responsáveis pela APSA

A União Africana desenvolveu um conjunto de estruturas de decisão, de apoio à decisão e de execução, que lhe garantiram as capacidades necessárias para atingir os objectivos traçados. Nesse sentido, o *acto constitutivo de 2000* define como órgãos da União Africana os seguintes:

- A Assembleia da UA, composta por Chefes de Estado e de Governo
- O Conselho Executivo, composto por Ministros dos Negócios Estrangeiros (ou outros ministros)
- A Comissão, em que os comissários são responsáveis por pastas específicas
- O Comité dos representantes permanentes (embaixadores)
- O Parlamento pan-africano (PAP)
- O Tribunal de Justiça
- Comités técnicos especializados, em áreas como a indústria, o comércio, as comunicações, etc.
- O Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOCC)
- Instituições Financeiras, como o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco de Investimento Africano
- O Conselho para a Paz e Segurança (a partir de 2003)

No âmbito da paz e segurança é de realçar a relação institucional que existe, e se pretende desenvolver cada vez mais, entre a União Africana e as organizações sub-regionais africanas, consubstanciando estes dois níveis a Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)<sup>31</sup>.

A ligação entre estes dois níveis, no âmbito da APSA, é assente fundamentalmente no **Conselho para a Paz e Segurança (PSC)**, funcionando este órgão como o coração da APSA, tendo-lhe sido atribuída a função de «...*standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts... to facilitate timely and efficient response to conflict and crisis situations in Africa...*» (artigo 2º do *Protocolo para a implementação do PSC*),

<sup>31</sup> No entanto, é importante realçar que a relação institucional entre a UA e as Comunidades Económicas Regionais está longe de poder ser considerada total e integrada.





garantindo assim uma estrutura operacional à União Africana que permita a promoção da paz, segurança e estabilidade em África, incluindo a condução de Operações de Apoio à Paz.

O PSC já se encontra totalmente implementado, sendo composto por 15 Estados Membros, eleitos por períodos de dois e três anos, de forma rotativa e garantindo a equidade representativa das cinco regiões de África. É um órgão permanente que reúne a três níveis: ao nível dos Chefes de Estado e de Governo, ao nível dos Ministros e ao nível dos embaixadores (artigo 5º e 8º do *Protocolo para a implementação do PSC*), sendo as decisões tomadas por maioria de 2/3, o que garante, pelo menos em teoria, a sua eficiência. É também através do PSC que é feita a ligação com outras organizações internacionais que desenvolvem actividades com implicações na esfera da paz e segurança, sendo naturalmente de destacar a ONU, nomeadamente através do Conselho de Segurança, mas também outras agências das Nações Unidas.

Mas a credibilidade e a legitimidade deste órgão podem ser colocadas em causa, quer ao nível dos países africanos, quer ao nível internacional, pois existe sempre a possibilidade de este Conselho incluir Estados dirigidos por ditadores e/ou que não respeitem os Direitos Humanos, o que contraria o disposto no artigo 5º do *Protocolo para a implementação do PSC*).

Para questões relacionadas com o emprego de forças militares, o PSC é apoiado pelo **Comité Militar**, composto pelos Chefes de Estado Maior ou seus representantes dos países que façam parte do PSC<sup>32</sup>. Embora este comité esteja já operacional, não tem uma presença permanente em Addis Abeba, reunindo-se *ad hoc* para apoiar reuniões do PSC com implicações para a componente militar.

De igual forma, e tal como é possível verificar através da figura no anexo 1 em anexo, o PSC apoia-se na Comissão da UA (que é o órgão responsável pela implementação e acompanhamento das suas decisões) e também nas seguintes estruturas:

- Painel dos Sábios
- Fundo especial para a Paz
- Early Warning System (EWS)
- African Standby Force (ASF)

O papel do Presidente da **Comissão** e do Comissário responsável pela pasta da Paz e Segurança são fundamentais, pois além de garantirem a implementação e o acompanhamento

---

<sup>32</sup> Embora possam incluir elementos de países que não façam parte do PSC, consoante a necessidade.



das decisões tomadas pelo PSC, são também responsáveis pela ligação com os outros departamentos e programas da União Africana, como por exemplo o Departamento para Assuntos Políticos (responsável pelos refugiados, pelas eleições, pelo desenvolvimento das instituições democráticas, etc.) ou a Comissão Africana para os direitos humanos e das populações (Cilliers, 2004).

O **Painel de Sábios** é composto por cinco personalidades africanas, de diversos segmentos da sociedade, reconhecidas como tendo contribuído grandemente para a paz, segurança e desenvolvimento do continente. Espera-se que elas apoiem os esforços do PSC, contribuindo para a prevenção de conflitos em África através de iniciativas diplomáticas discretas nas fases iniciais de um conflito, evitando assim o agravar da situação e permitindo a resolução pacífica do mesmo (artigo 11º do *Protocolo para a implementação do PSC*). Embora as cinco personalidades já tenham sido nomeadas, o órgão ainda não se encontra totalmente funcional, pois não estão ainda clarificadas as modalidades de funcionamento.

O **Fundo Especial para a Paz** é um mecanismo criado para apoiar financeiramente as actividades desenvolvidas na área da paz e segurança. É guarnecido com fundos provenientes do orçamento da União Africana e, principalmente, de contribuidores externos a África, como por exemplo a União Europeia.

No entanto, a realidade tem demonstrado ser insuficiente face às necessidades, não só pela dimensão dos fundos necessários ao desenvolvimento das operações de apoio à paz pela UA, como também pela forma como o fundo é financiado. Por um lado, o fundo recebe uma percentagem relativamente baixa do orçamento da UA (cerca de 6%), que além de não ser suficiente ainda é agravado pelo facto de alguns países falharem regularmente as suas contribuições. Por outro lado, o financiamento externo é acompanhado de um conjunto de condições que muitas vezes torna o processo lento, além de que fica aquém das necessidades (Pout, 2007: 8).

Em relação ao **Early Warning System** (EWS), pretende-se que seja um sistema de alerta que permita a previsão e prevenção de conflitos, através da informação oportuna ao PSC de potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança em África, bem como da recomendação da melhor forma de actuação. O EWS está concebido como um sistema composto por mecanismos nos dois níveis da APSA com o objectivo de fazer a recolha e



processamento de dados. Ao nível da UA, o EWS assenta num centro de observação e monitorização designado por “Situation Room” localizado na Divisão de Gestão de Conflitos, que é uma das três divisões que compõem o Departamento de Paz e Segurança da Comissão da União Africana<sup>33</sup>.

O sistema é completado por centros de observação e monitorização semelhantes ao da UA, mas existentes ao nível das organizações sub-regionais e ligados ao “Situation Room” (artigo 12º do *Protocolo para a implementação do PSC*). O EWS ainda não se encontra totalmente operacional devido a um conjunto de situações não resolvidas, como por exemplo o limitado número de pessoal adstrito ao “Situation Room” ou a não implementação de centros ao nível de todas as organizações sub-regionais.

---

<sup>33</sup> Este Departamento é coordenado pelo Comissário para a Paz e Segurança e é composto por três divisões. As outras duas divisões são a Divisão de segurança e defesa e a Divisão Operações de Apoio à Paz.



## Apêndice 2 – Interesses da China e da Rússia em África

### a. Interesses da China

A grande alteração na forma como a China se relaciona com os países africanos neste século, face ao século XX, está na prossecução de uma política africana coerente e bem estruturada que, através da utilização da diplomacia, da ajuda económica, da reconstrução de infra-estruturas, do investimento das empresas estatais, de programas de ajuda ao desenvolvimento, da penetração cultural, das trocas comerciais, da cooperação militar, entre outras acções, pretende criar um ambiente favorável ao investimento chinês, para assim garantir o acesso às matérias-primas.

Nesse sentido, verifica-se que a política chinesa para África utiliza dois instrumentos de ordem política e está assente em dois pilares de ordem económica. Ao nível político estão as visitas de Estado ao continente africano e a criação de espaços de diálogo formais, como por exemplo a realização de fóruns de cooperação China-África. Ao nível económico destaca-se a preocupação pela diplomacia petrolífera e a crescente presença das empresas chinesas em África (Rios, 2008).

As visitas de Estado são realizadas ao mais alto nível e demonstram a importância de África para a China, sendo visíveis nas opções de vários líderes políticos. Como exemplo temos o facto de que, desde 1991, os sucessivos Ministros chineses dos Negócios Estrangeiros escolhem um país africano para a sua primeira visita oficial. Ou também o facto de que, desde 2004, a maioria dos membros do Comité Permanente do Politburo do Partido Comunista Chinês visitou todos os países africanos com os quais a China tem relações diplomáticas. Ou ainda as diversas visitas do Presidente Hu Jintao ao Continente Africano (três desde que é Presidente da China e cinco desde que se tornou membro do Politburo, no início dos anos noventa) (Jiang, 2007, p. 1).

Estas visitas são sempre acompanhadas com anúncios de investimentos chineses em África, como sucedeu na visita do Presidente Chinês à Nigéria, em Abril de 2007, em que foi oferecida ajuda para a modernização das linhas de caminho de ferro desse país. Esta promessa foi seguida pela atribuição, em Outubro desse ano, de um contrato no valor de 8,3 biliões de dólares à *China Civil Engineering Construction Corporation* para a construção de 1.315 km de linha de caminho de ferro (Ford, 2007, p. 65).



Outra das formas de promoção dos interesses chineses em África é a realização de fóruns de Cooperação China-África (Forum on China-Africa Cooperation). Esta cooperação multilateral foi iniciada em 2000 em Pequim e pretende-se que os fóruns decorram de três em três anos, alternadamente na China e num país africano. Em Dezembro de 2003 realizou-se na Etiópia (em Addis Abeba) o segundo fórum, que resultou na assinatura de cerca de 20 projectos de cooperação. Mas foi no terceiro fórum, que decorreu em Novembro de 2006 em Pequim, que os chineses viram o resultado das suas opções para África, tendo este fórum recebido a participação de 48 Estados africanos<sup>34</sup>, entre os quais se encontravam os maiores fornecedores de petróleo à China, nomeadamente Angola, Sudão e Nigéria. Este fórum resultou na assinatura de cerca de 60 acordos de investimento e comércio, num valor total de cerca de 1,9 mil milhões de dólares. O quarto fórum decorreu no Egipto (em Sharm el Sheikh), onde se analisaram os resultados das estratégias traçadas durante a Cimeira de Pequim de 2006 e se estabeleceu um novo plano de acção para o período 2010-2012.

Pequim tenta também alargar a sua esfera de influência através de uma cada vez maior penetração cultural, com o objectivo de promover a imagem da China e dos chineses no continente africano. Para esse efeito, tem desenvolvido um conjunto de actividades culturais nos diversos países de África através das suas embaixadas, tem realizado diversas conferências académicas (em África e na China) e tem desenvolvido esforços no sentido de expandir o número de Institutos Confúcio em África.

No mesmo sentido das acções referidas anteriormente, é possível identificar no Livro Branco da Política Chinesa para África quatro grandes áreas de cooperação bilateral: política; económica; educação, ciência, saúde e apoio social; e paz e segurança. A área económica é a maior destas grandes áreas, demonstrando assim o principal interesse chinês em África, e engloba dez categorias: comércio, investimento, cooperação financeira, cooperação agrícola, infra-estruturas, cooperação na exploração de recursos, cooperação no turismo, redução da dívida e ajuda, assistência económica, e cooperação multilateral.

Neste âmbito, salienta-se o *modus operandi* chinês de conceder empréstimos junto dos países africanos para depois perdoar parte da dívida em troca do fortalecimento das relações políticas e económicas, com especial enfoque junto dos países produtores de petróleo que obtêm vantagens mais significativas, como por exemplo a possibilidade de anulação total da

---

<sup>34</sup> Salienta-se a participação dos PALOP, com excepção de S. Tomé e Príncipe.



dívida, o reforço do financiamento (para a construção de infra-estruturas, para projectos de desenvolvimento, para cooperação militar) e apoio político na ONU (Carriço, 2008).

Outra das características da actuação chinesa, que difere da cooperação efectuada pelos países ocidentais em África, prende-se com o facto de que, por norma, o Estado chinês não condiciona a concessão dos empréstimos ao cumprimento de boas práticas de governação, não obstante o apoio político, mais retórico que efectivo, dado à ao NEPAD<sup>35</sup>. Esta situação tem levado a acusações dos países ocidentais, que alertam para o facto de este lado obscuro da política chinesa em África ser complacente com regimes tirânicos, como é o exemplo do regime Sudanês, em que a China se tem oposto sistematicamente à imposição de sanções pelo genocídio do Darfur, evitando assim colocar em perigo as suas relações comerciais e, em particular, os seus interesses no petróleo. Aliás, refira-se que praticamente a única condição que é imposta aquando da concessão de empréstimos relacionados com projectos de construção de infra-estruturas é que a maioria dos contratos seja atribuída a empresas chinesas, de preferência às Estatais (Sautman, 2006)<sup>36</sup>. As implicações negativas desta situação prendem-se com o facto de a maioria da mão-de-obra e dos materiais utilizados serem chineses, o que não contribui para o desenvolvimento local, situação que tem vindo a implicar, nos últimos tempos, um crescimento da desconfiança das populações africanas para com os chineses.

Apesar de tudo, a conjugação de todas estas formas de actuar tem criado condições muito favoráveis à presença das empresas chinesas em África<sup>37</sup> (tal como iremos ver de seguida), que saem indirectamente beneficiadas face às suas congéneres ocidentais.

Na construção de infra-estruturas, os Chineses estão presentes em todas as grandes obras da Argélia, que vão desde a construção do novo aeroporto internacional de Argel, passando pela reconstrução de infra-estruturas portuárias, linhas de caminho de ferro e naturalmente as ligadas à exploração dos hidrocarbonetos. Na Etiópia e na Nigéria, destacam-se a construção das redes telefónicas; no Sudão a barragem de Méroé, inaugurada em Março de 2009, e nos Camarões a barragem de Lagdo (Jesús, 2010, pp. 92-94).

---

<sup>35</sup> New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Programa liderado pelos países africanos que se destina à promoção de uma melhor governação no continente e que conta com o apoio do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e dos países do G8, os quais estabelecem regras à concessão de empréstimos e ajudas.

<sup>36</sup> Sem esquecer que está sempre presente o pressuposto político de aceitação, por parte dos países africanos, de uma única China, não podendo por isso manter relações com Taiwan.

<sup>37</sup> Referem-se algumas pela sua importância: *China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)*, *Chinese National Petroleum Company (CNPC)*, *China Petroleum & Chemical Corporation (SINOPEC)*, *China State Construction & Engineering Corporation*.



Em relação à agricultura, as empresas chinesas detêm os direitos de exploração agrícola de cerca de 10.000 hectares nos Camarões e outro tanto no Zimbabué, cultivando também cerca de 4.000 hectares no Uganda. Da República Democrática do Congo importam diariamente cerca de 500 árvores, bem como de outros países africanos, sendo já responsáveis pela importação de 60% de toda a produção de madeira de África.

Por sua vez, a África do Sul representa 20% das trocas comerciais chinesas com África, sendo que a China desenvolve ainda trocas comerciais com outros parceiros de grande importância produtores de hidrocarbonetos, como a Nigéria, Angola<sup>38</sup>, o Sudão<sup>39</sup>, a Argélia, a Guiné Equatorial, o Congo, ou o Egipto. Embora de uma forma menos significativa, a China realiza também trocas comerciais com países produtores de outras matérias-primas, como o Zimbabué (produtor de crómio) ou a Zâmbia (produtora de cobre). Neste âmbito, são também dignos de menção os avultados contratos firmados em Dezembro de 2008 com a República Democrática do Congo.

Outra área de grande importância para a China é a cooperação militar, desenvolvida pelo Exército Popular de Libertação<sup>40</sup> (EPL) no exterior da China. A “diplomacia militar” é «...classificada pela liderança militar e civil como uma componente política de emprego de meios militares com objectivos estratégicos e não como um conjunto avulso de iniciativas militares conduzidas por militares exclusivamente no plano castrense...» (Carriço, 2008).

Estas actividades incluem consultas ao mais alto nível, intercâmbios entre delegações militares, vendas de armamento e equipamento militar, intercâmbios de formação profissional e cooperação em questões de segurança (combate ao narcotráfico, ao contrabando de armas e a crimes económicos transnacionais).

A venda de armamento e equipamento militar tem o objectivo de influenciar politicamente os países africanos que a China considera importantes para os seus interesses nacionais. Actualmente a China é um dos maiores fornecedores de armas do continente africano (a seguir à Rússia), sendo de destacar como países destinatários o Sudão, a Nigéria, o Zimbabué, a Eritreia, a Etiópia e o Egipto<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> De acordo com a EIA, Angola aparece como o principal fornecedor mundial de petróleo à China (a par com a Arábia Saudita)

<sup>39</sup> A China compra 80% da produção de petróleo Sudanês.

<sup>40</sup> Onde está inserida a Polícia Popular Armada.

<sup>41</sup> No âmbito dos PALOP, a China tem vendido ou dado equipamento militar a Angola e a Moçambique, nomeadamente ao nível das transmissões, informática, fardamento e viaturas de transporte.





De referir também o aumento da participação dos militares chineses nas operações de apoio à paz no âmbito das Nações Unidas. Embora a China não esteja entre os maiores contribuidores de tropas para as missões da ONU, já contava em Dezembro de 2009 com 2.136 efectivos, empenhados na sua maioria em África<sup>42</sup> (ONU, 2009).

#### **b. Interesses da Rússia**

Como exemplo das acções desenvolvidas pelos Russos no continente africano com o duplo objectivo de garantir o controlo de determinados recursos naturais e também de recuperar a sua influência no continente, refere-se a actuação da Rússia ao nível da segurança do continente africano, com Moscovo a aumentar a sua participação em operações de apoio à paz sob a égide da Organização das Nações Unidas e também a incrementar o seu papel na luta contra a pirataria no golfo de Adén<sup>43</sup>. Em contrapartida, tem mantido, tal como a China, o apoio ao regime do Sudão, evitando colocar em causa os seus interesses na região. Esse apoio inclui não só o veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas também a venda de armamento, apesar da existência de um embargo internacional contra o Sudão (Jesús, 2010, pp. 72-73).

No referente aos contratos de armamento destaca-se também o acordo celebrado com a Argélia num montante de 7.500 milhões de dólares e que incluía a venda de 40 carros de combate T-90, 8 sistemas de mísseis S-300, 16 aviões Yak-130, 40 caças-bombardeiros MIG-29 SMT e 30 caças-interceptores Su 30 MK. Este acordo tinha como uma das contrapartidas a possibilidade de acesso das companhias energéticas russas Lukoil e Gazprom à rede energética argelina (IISS, 2008, pp. 210-211)<sup>44</sup>.

Outro exemplo que ilustra perfeitamente o tipo de relação bilateral que a Rússia procura ter na actualidade com os países africanos é o acordo firmado com a Líbia em Abril de 2008 e que inclui três grandes áreas. Um contrato de 3.500 milhões de dólares para a construção de linhas de caminho de ferro, em que 70% dos materiais utilizados seriam russos; um acordo entre a Gazprom e a sua congénere Líbia que possibilita o acesso russo ao gás líbio; e a venda de diverso tipo de armamento, como por exemplo 15

<sup>42</sup> Em termos de contribuições financeiras para as missões das Nações Unidas é actualmente o 7º maior contribuidor, com 3,94%

<sup>43</sup> Ao qual não é alheio o sequestro, em 25 de Setembro de 2008, do cargueiro ucraniano “Faina” que transportava diverso material bélico de origem russa com destino ao Quénia, como por exemplo 33 carros de combate T-72, 150 lança-granadas, seis armas anti-aéreas e várias munições.

<sup>44</sup> De referir que este contrato não foi concretizado na sua totalidade devido às reservas colocadas pela Argélia no respeitante à qualidade do material militar que a Rússia pretendia fornecer.





caças-bombardeiros SU-35, armas de defesa aérea S-125 e S-300, um submarino da classe Kili, 48 carros de combate T-90<sup>45</sup> (IISS, 2009, p. 237).

No âmbito do comércio, destaca-se também o acordo assinado em Junho de 2009 entre a Gazprom internacional e a sua congénere nigeriana (NNPC), que inclui a construção de uma secção de 360 km do gasoduto (que também passa pelo Níger e pela Argélia) e que será responsável pelo abastecimento de cerca de 25% do gás que a Rússia vende à UE por ano. Esta situação, aliada aos interesses russos no Azerbaijão e no Turquemenistão, fazem prever uma vontade da Rússia em reforçar a sua posição como maior fornecedor de gás da Europa, evitando os seus esforços políticos no sentido de se libertar desta dependência e garantindo assim o cerco energético à Europa (Ferreira, 2009).

Mas a influência russa não se limita a estes países. Outras situações podem ser apontadas, como por exemplo a presença na África do Sul das empresas russas Norilsk Nickel, Rusal (alumínio) ou Alrosa (diamantes), bem como a venda de viaturas e de armamento ao Gana, ao Quênia ou à Nigéria.

Em Angola, a Rússia encontra-se em grande competição com outras economias, sendo um país em que o interesse russo vai muito para além dos recursos naturais. Neste âmbito foram definidas as prioridades identificadas pelo presidente russo e pelo presidente angolano aquando da visita de Dmitry Medvedev em 2009: recursos naturais, energia, transporte, telecomunicações, cooperação militar, educação e saúde. A título de exemplo, realça-se o investimento russo de cerca de 300 milhões de dólares no sistema angolano de comunicações por satélite (Martins, 2010, p. 2).

---

<sup>45</sup> De referir que 90% do material bélico líbio provém da antiga União Soviética.



### Apêndice 3 – Interesses dos EUA em África

Sob a administração de George W. Bush, as relações dos EUA com o continente africano ganharam um novo impulso no século XXI.

Em 2005, um relatório do *Council on Foreign Relations* apontava para a necessidade de alterar a política externa dos EUA para África, de modo a reflectir a crescente importância estratégica desse continente. Realçava que as preocupações humanitárias deveriam ser mantidas<sup>46</sup>, mas a base do empenho americano em África deveria ser alargado, passando a dar uma maior atenção aos recursos energéticos, a privilegiar uma maior integração do continente na economia global e a estabelecer uma arquitectura de segurança e defesa em África. Isto permitiria resolver o problema dos “Estados falhados”, fazer face à expansão do terrorismo, facilitar a resolução pacífica de conflitos, garantir o o respeito pelos Direitos Humanos, ... (Anthony Lake e Whitman Christine Tood, 2005)

É nesse sentido que é aprovada, em 28 de Setembro de 2006, uma directiva do Presidente Bush apelidada de *National Security Strategy for Africa*, que define as principais linhas orientadoras da política externa dos EUA para África.

A actual administração Obama dá continuidade a esta política de “*African solutions to African problems*”, tal como se pôde verificar no discurso do Presidente Obama em Julho de 2009 no parlamento do Ghana, ao dizer que «...I do not see the countries and peoples of Africa as a world apart; I see Africa as a fundamental part of our interconnected world, as partners with America on behalf of the future we want for all of our children. That partnership must be grounded in mutual responsibility and mutual respect. We must start from the simple premise that Africa's future is up to Africans...» (Obama, 2009)<sup>47</sup>.

Assim, a *U.S. Policy in Africa in the 21st Century*, assenta em quatro grandes prioridades: a primeira é o providenciar de programas de apoio à segurança que garantam a paz no continente africano (que será desenvolvida nos sub-capítulos seguintes); a segunda é a promoção de práticas e sistemas democráticos; a terceira é a promoção do crescimento económico sustentado assente numa economia de mercado; e a quarta é a promoção da saúde e do desenvolvimento social (Carter, 2009).

<sup>46</sup> Como por exemplo as relacionadas com o genocídio na região do Darfur no Sudão, ou a necessidade de prevenir os conflitos no continente africano como foco gerador de outras atrocidades, ou ainda a luta contra o HIV/SIDA (a maior pandemia à escala global), cujo epicentro se encontra em África.

<sup>47</sup> Nota-se aqui grande paralelismo com a ideia da União Europeia relativa à actuação em África.



A respeito da segunda e terceira prioridades da *U.S. Policy in Africa in the 21st Century* (respectivamente, promoção de práticas e sistemas democráticos e promoção do crescimento económico sustentado assente numa economia de mercado), refere-se a implementação do *Millennium Challenge Account* (MCA) em 2004 que, embora não seja um programa específico para África, tem nos países africanos os seus maiores destinatários, pois tem por objectivo a redução da pobreza. Este objectivo é concretizado através da atribuição de subsídios, com vista a um crescimento económico sustentável, a países que desenvolvem práticas de boa governação e que estejam empenhados em atingir resultados.

Outro programa desenvolvido pelos EUA neste âmbito é o *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) de 2000, através do qual se permite aos Estados africanos o acesso preferencial ao mercado americano. Este programa tem associada a exigência de que os países beneficiários demonstrem boa gestão financeira e também empenho na redução da pobreza. Actualmente são beneficiários cerca de 40 Estados, sendo este um programa fundamental nas relações comerciais dos EUA com África e responsável pelo incremento em mais de 300% das trocas comerciais (muito assente nas importações de petróleo e outros recursos energéticos).

No tocante à quarta prioridade (promoção da saúde e do desenvolvimento social) são de referir os esforços de combate às doenças, que são a principal causa de morte em África, e em especial a luta contra o HIV/SIDA e a malária, respectivamente através dos programas *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR) e *President's Malaria Initiative* (PMI).



#### Apêndice 4 – Principais órgãos e objectivos da CPLP

A ideia da criação de uma Comunidade que reunisse os países que partilhavam a língua portuguesa como língua oficial, bem como um vínculo histórico e um património comum, é algo já de longa data. No entanto, é a partir da década de 90 que se dá os passos necessários à implementação da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP).

Pode-se considerar que o primeiro desses passos foi dado com a decisão de criar o *Instituto de Língua Portuguesa* (IILP) no decorrer do primeiro encontro de Chefes de Estado e de Governo dos países de língua Portuguesa que decorreu em Brasília ainda em Novembro de 1989<sup>48</sup>. Mas é em Fevereiro de 1994 e já com o rescaldo das implicações do fim da guerra fria para a nova conjuntura internacional, que se dá o grande impulso para a formação desta comunidade com a criação de um *Grupo de Concertação Permanente*<sup>49, 50</sup>. O trabalho desenvolvido por este grupo viria a constituir as bases para a definição do “declaração constitutiva” desta comunidade e dos respectivos “estatutos” (CPLP, 2011).

Assim, é aprovada em Lisboa a 17 de Julho de 1996 a “declaração constitutiva” da CPLP pelos Chefes dos Estado e do Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, dando origem à *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, à qual se juntou Timor Leste em 31 de Julho de 2002 durante a IV Conferência que decorreu em Brasília.

Segundo os “estatutos” da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, os órgãos de Direcção e Executivos da CPLP são a “Conferência de Chefes de Estado e do Governo”, o “Conselho de Ministros”, o “Comité de Concertação Permanente”, o “Secretariado Executivo” (estabelecidos no acto da criação da CPLP), a “Reunião dos Pontos Focais de Cooperação”, as “Reuniões Ministeriais Sectoriais” (estabelecidos na IV<sup>a</sup> Cimeira de Chefes de Estado em Brasília, 2002, aquando da revisão dos Estatutos), o “Instituto Internacional de Língua Portuguesa” (integrado no X<sup>o</sup> Conselho de Ministros, realizado em 2005 em Luanda) e a “Assembleia Parlamentar” (estabelecida em 2007).

A “Conferência de Chefes de Estado e do Governo” é o órgão máximo da CPLP e é composta pelos Chefes de Estado e de Governo de todos os Estados Membros. Reúne-se de

<sup>48</sup> Com a participação de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.

<sup>49</sup> Lisboa reunia as condições ideais para a criação deste grupo pois era a única capital onde existiam Embaixadas de todos os países que vieram a criar a CPLP.

<sup>50</sup> Este grupo era constituído pelo Director Geral de Política Externa de Portugal e pelos embaixadores dos restantes países acreditados em Lisboa.



dois em dois anos<sup>51</sup>, sendo as decisões tomadas por consenso e vinculativas para todos os Estados Membros. Entre as suas competências destaca-se a definição e orientação da política geral e das estratégias da CPLP (incluindo a de segurança e defesa), a criação das instituições necessárias ao funcionamento da Comunidade e a eleição do Presidente<sup>52</sup> e do Secretário Executivo (CPLP, 2010: art. 10º).

O “Conselho de Ministros” é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores de todos os Estados Membros, reúne-se uma vez por ano<sup>53</sup> e as suas decisões são tomadas por consenso. Entre outras, tem como competências a coordenação e supervisão das actividades da CPLP, a definição, adaptação e implementação das políticas e dos programas de acção da CPLP e a aprovação do orçamento da CPLP e do IILP (CPLP, 2010: art. 12º).

O “Comité de Concertação Permanente” é constituído por um representante de cada um dos Estados Membros e reúne-se ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que necessário. É coordenado pelo representante do País que detém a Presidência do Conselho de Ministros e tem como principais competências o acompanhamento do cumprimento pelo Secretariado Executivo das decisões e recomendações emanadas pelos outros órgãos da CPLP, bem como o acompanhamento das acções levadas a cabo pelo IILP (CPLP, 2010: art. 14º).

O “Secretariado Executivo” encontra-se localizado em Portugal e é o principal órgão executivo da CPLP, tendo como principais competências a implementação das decisões da Conferência, do Conselho de Ministros e do Comité de Concertação Permanente, bem como o assegurar a planificação e execução dos programas da CPLP. Além disso organiza e participa nas reuniões dos vários órgãos da CPLP e acompanha a execução das decisões das Reuniões Ministeriais (CPLP, 2010: art. 17º).

As “Reuniões Ministeriais Sectoriais” são constituídas pelos Ministros e Secretários de Estado dos diferentes sectores governamentais dos Estados Membros (incluindo Ministros da Defesa), competindo-lhes coordenar as acções de concertação e cooperação nos respectivos sectores governamentais (CPLP, 2010: art. 21º).

A “Reunião dos Pontos Focais de Cooperação” congrega as unidades responsáveis, nos Estados Membros, pela coordenação da cooperação para o desenvolvimento no âmbito da CPLP, não incluindo por isso a Cooperação Técnico-Militar. No caso Português o “ponto focal” é o

<sup>51</sup> Salvo reuniões extraordinárias solicitadas por dois terços dos Estados Membros

<sup>52</sup> De forma rotativa e por um mandato de dois anos

<sup>53</sup> E, a título extraordinário, quando solicitado por dois terços dos Estados Membros



Instituto de Apoio ao desenvolvimento (IPAD) que reúne ordinariamente com as suas congéneres duas vezes por ano<sup>54</sup> (CPLP, 2010: art. 20º).

O “Instituto Internacional de Língua Portuguesa” tem como objectivos a «...planificação e execução de programas de promoção, defesa, enriquecimento e difusão da Língua Portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização em fora internacionais...» e dispõem de autonomia científica e administrativa (CPLP, 2010: art. 9º e 16º).

A “Assembleia Parlamentar” é o órgão da CPLP que reúne representações de todos os Parlamentos Nacionais dos Estados Membros, em que cada um tem igual voto na Assembleia, tendo como principais competências o apreciar todas as matérias relacionadas com a actividade dos órgãos e organismos da CPLP e emitir parecer sobre as orientações, a política geral e as estratégias da CPLP. Cabe ainda à Assembleia Parlamentar a constituição de missões de observação internacional, nomeadamente missões eleitorais, como é exemplo da “Missão de Observação” constituída para acompanhar o processo de consulta popular conduzido pelas Nações Unidas em Timor-Leste (CPLP, 2010: art. 15º).

O orçamento da CPLP é conseguido através de contribuições provenientes dos Estados Membros, sendo Portugal e o Brasil os maiores contribuidores. A CPLP conta ainda com um Fundo Especial, também constituído por contribuições voluntárias, públicas ou privadas, mas dedicado exclusivamente ao apoio financeiro de Acções Concretas levadas a cabo no quadro da CPLP (CPLP, 2010: art. 25º e 26º).

Além de ter autonomia administrativa e financeira, a CPLP goza de personalidade jurídica e tem os seguintes objectivos:

- a) A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fora internacionais;
- b) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social;
- c) A materialização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

De referir que a cooperação no domínio da segurança e defesa não estava prevista nos “estatutos” originais, tendo apenas sido formalizada em 2002 na IV Conferência de Chefes de

---

<sup>54</sup> E, extraordinariamente, quando solicitado por dois terços dos Estados Membros



Estado e do Governo, embora desde 1998 se realizassem reuniões de Ministros da Defesa e desde 1999 reuniões CEMGFA.



## Apêndice 5 – Perspectivas académicas sobre as opções estratégicas portuguesas na cooperação

Segundo o Professor Nuno Severiano Teixeira, a formulação de uma estratégia para Portugal num mundo globalizado, como é o actual, deve estar assente em «...*alianças múltiplas e multilateralizadas...[pois]...são estas alianças permanentes, sustentadas em instituições multilaterais, que garantem a autonomia possível do Estado, num sistema internacional marcado pelas interdependências e pela afirmação das principais potências...*» (Teixeira, 2009: 98).

Naturalmente que a ligação com a União Europeia em todas as áreas sectoriais é uma realidade impossível de ignorar e a consolidação da participação de Portugal no projecto europeu é um desafio permanente. Apesar disso, Portugal tem-no feito activamente e com grandes sucessos, como demonstram marcos importantes que ficaram para sempre associados às presidências portuguesas da União, por exemplo a *Estratégia de Lisboa* em 2000 e o *Tratado de Lisboa* ou a *Cimeira União Europeia - África* em 2007. No mundo de hoje não é possível, nem desejável, ignorar a necessidade de cooperar com outras organizações e com outros países.

A Comunidade Ibero-americana constitui um palco onde Portugal tem sabido desenvolver uma actividade de aprofundamento da relação com outras regiões e organizações do globo, estando a envidar esforços para a transformar numa comunidade bilingue, onde a língua Portuguesa se possa também afirmar ao lado da Castelhana, objectivo para o qual o Brasil representa naturalmente uma mais-valia (Amado, 2009: 145 a 147).

Em relação à Ásia, a necessidade de aumentar a presença de Portugal nos diversos fóruns de cooperação é uma evidência, principalmente se tivermos em consideração a crescente importância deste continente para a economia mundial, nomeadamente da China e da Índia, mas também da Coreia e do Japão. A este propósito, convém lembrar as fortes ligações históricas que temos nesta zona do globo, das quais se destaca a ligação ainda existente (mas que necessita de ser reavivada) com as regiões de Macau ou Goa, sem esquecer também a ligação cultural e afectiva com Timor Leste. Assim, o estreitar destes laços poderá revelar-se uma excelente plataforma para garantir os interesses portugueses na região asiática.

Mas é África em geral, e os cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) em particular, que consubstanciam uma especial importância estratégica para Portugal, constituindo um capital que Portugal não poderá desperdiçar, devendo continuar a





desenvolver, e mesmo a intensificar, os esforços que têm caracterizado a sua actuação neste continente.

Esta necessidade de actuar em várias frentes da acção externa é de especial importância para a promoção dos interesses económicos portugueses num mundo cada vez mais global, em que a vertente económica de uma estratégia portuguesa deverá estar associado à manobra político-diplomática (e também militar), situação que o Embaixador Martins da Cruz apelidou de *diplomacia económica*, com o objectivo de afirmar Portugal no mundo e de proteger os interesses de Portugal e dos portugueses. Nesse sentido, a CPLP continua a ser uma prioridade da acção externa portuguesa, pois o próprio modelo de diplomacia cultural é «... *indutor de uma maior presença económica nos mercados externos principalmente de língua portuguesa...*» (Cruz, 2009: 156).

A língua portuguesa e o legado cultural de Portugal assumem assim uma importância fulcral, pois ligam os oito países da CPLP que estão espalhados por quatro continentes, bem como as comunidades desses países que entretanto se espalharam pelo globo, e também os territórios onde a influência cultural portuguesa continua a ser uma realidade, como Macau e Goa.

Esta dinâmica poderá e deverá ser aproveitada para a projecção dos interesses portugueses no mundo, sem esquecer no entanto que Portugal, como afirmou o Professor Adriano Moreira, «... *ganhará em não esquecer que a língua não é nossa, também é nossa. Para além de ser nossa é uma variável estruturante da unidade brasileira, do processo de consolidação da unidade dos Estados africanos de língua portuguesa, um alicerce da unidade independente de Timor, um instrumento da expansão económica de países como o Japão e a China e uma ferramenta essencial para a indagação das raízes de numerosas comunidades espalhadas pelo Mundo...*» (Moreira, 2009: 170).



## Apêndice 6 – Entrevistas

As entrevistas realizadas foram conduzidas utilizando a modalidade da *Perguntas Abertas*, permitindo assim plena liberdade nas resposta por parte dos entrevistados, bem como a técnica da entrevista *semi-estruturada*, onde as perguntas foram colocadas ao sabor do teor da conversa e da oportunidade, permitindo ao entrevistado um discurso livre e natural. Apresenta-se de seguida o referencial de perguntas guia utilizado:

- Principais actividades da cooperação com a CPLP (inclui-se nesta pergunta as realizadas multilateralmente com a CPLP, as realizadas bilateralmente com os PALOP);
- Principais alterações efectuadas na cooperação com os países da CPLP (idem à primeira pergunta) a partir da aprovação da “*Estratégia portuguesa de cooperação multilateral*” em 2010, em relação ao que vinha sendo feito desde 2005 após a aprovação de “*Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*”;
- Interligação das estratégias de cooperação político-diplomática (MNE, IPAD, IC), económica (Ministério da Economia) e militar (MDN, IDN, IESM) no respeitante à cooperação com a CPLP (idem à primeira pergunta);
- Interligação do Programa de apoio às missões de paz em África (PAMPA) com as outras actividades de cooperação ligadas à CPLP (idem à primeira pergunta);
- Interligação da actividade relacionada com a prossecução dos *Objectivos do Millenium* vs *segurança humana* vs *cooperação militar*. Participação de Portugal na Arquitectura Africana de Paz e Segurança;
- Interligação das acções desenvolvidas por Portugal no âmbito da CPLP com as desenvolvidas pela União Europeia em África;
- Abordagem bi-multilateral e da abordagem trilateral na cooperação.



## Anexo 1 – Figura 1: Ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa 2003-2007

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa  
2003/2007 (Dados Finais)**

Milhares de Euros

	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
<b>APD BILATERAL, TOTAL</b>	<b>161.494</b>	<b>100</b>	<b>170.446</b>	<b>100</b>	<b>175.644</b>	<b>100</b>	<b>168.333</b>	<b>100</b>	<b>197.360</b>	<b>100</b>
ANGOLA	17.249	10,7	575.892	82,0	16.836	9,6	15.996	9,5	13.975	7,1
CABO VERDE	35.611	22,1	24.772	3,5	36.499	20,8	37.688	22,4	31.921	16,2
GUINÉ-BISSAU	7.304	4,5	9.767	1,4	10.874	6,2	11.761	7,0	11.518	5,8
MOÇAMBIQUE	16.920	10,5	19.516	2,8	18.150	10,3	17.268	10,3	15.799	8,0
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	9.856	6,1	10.299	1,5	9.224	5,3	8.952	5,3	9.539	4,8
PALOP **	4.280	2,7	4.047	0,6	4.295	2,4	2.891	1,7	4.124	2,1
TIMOR LESTE	37.781	23,4	20.568	2,9	27.907	15,9	30.674	18,2	34.071	17,3
OUTROS PAÍSES	32.492	20,1	37.585	5,4	51.859	29,5	43.103	25,6	76.413	38,7
<b>APD MULTILATERAL, TOTAL</b>	<b>121.379</b>	<b>100</b>	<b>127.445</b>	<b>100</b>	<b>127.782</b>	<b>100</b>	<b>147.441</b>	<b>100</b>	<b>146.366</b>	<b>100</b>
NAÇÕES UNIDAS	7.139	5,9	8.270	6,5	8.397	6,6	8.134	5,5	9.071	6,2
1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões	7.139	5,9	8.270	6,5	8.397	6,6	8.134	5,5	9.071	6,2
COMISSÃO EUROPEIA	78.232	64,5	90.508	71,0	102.708	80,4	99.139	67,2	103.270	70,6
2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento	60.966	50,2	63.708	50,0	76.600	59,9	72.740	49,3	75.480	51,6
2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento	17.266	14,2	25.585	20,1	22.601	17,7	24.347	16,5	25.608	17,5
2.3. BEI - Banco Europeu de Investimento			1.215	1,0	3.507	2,7	2.052	1,4	2.182	1,5
FMI, BANCO MUNDIAL E OMC	10.185	8,4	10.573	8,3	10.194	8,0	12.403	8,4	13.129	9,0
3.1. Grupo Banco Mundial	9.590	7,9	9.990	7,8	9.590	7,5	11.800	8,0	12.544	8,6
3.2. Organização Mundial do Comércio	595	0,5	583	0,5	604	0,5	603	0,4	585	0,4
BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	21.584	17,8	13.996	11,0	2.821	2,2	24.201	16,4	12.700	8,7
OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	4.239	3,5	4.097	3,2	3.662	2,9	3.564	2,4	8.196	5,6
das quais:										
GEF - Global Environment Facility	2.134	1,8	1.103	0,9	1.103	0,9	1.568	0,9	2.751	1,9
Protocolo de Montreal	1.130	0,9			50	0,0	473	0,3	1.996	1,4
CPLP - Community of Portuguese Speaking Countries ****			724	0,6	572	0,4	984	0,6	881	0,6
GFFATM - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	336	0,3	494	0,4	1.238	1,0	1.568	0,9	2.062	1,4
<b>APD TOTAL</b>	<b>282.873</b>		<b>297.891</b>		<b>303.426</b>		<b>315.774</b>		<b>343.726</b>	
Para referência:										
% APD/PNB										
% APD/PNB ***	0,22		0,63		0,21		0,21		0,22	

Fonte: IPAD/DPP

\*\* PALOP: Projectos conjuntos ou não discriminados por país.

\*\*\* RNB: Rendimento Nacional Bruto

\*\*\*\* CPLP adicionada à lista das organizações multilaterais em Junho de 2005. Aprovada a inclusão no Grupo de Trabalho de Estatística do CAD, Paris, 14-15 Junho 2005. Os montantes aqui incluídos respeitam às contribuições de carácter multilateral.

Figura 1: Ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa 2003-2007

Fonte: Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral, Lisboa, 2010: 8

Anexo 2 – Figura 2: Reservas de petróleo e gás

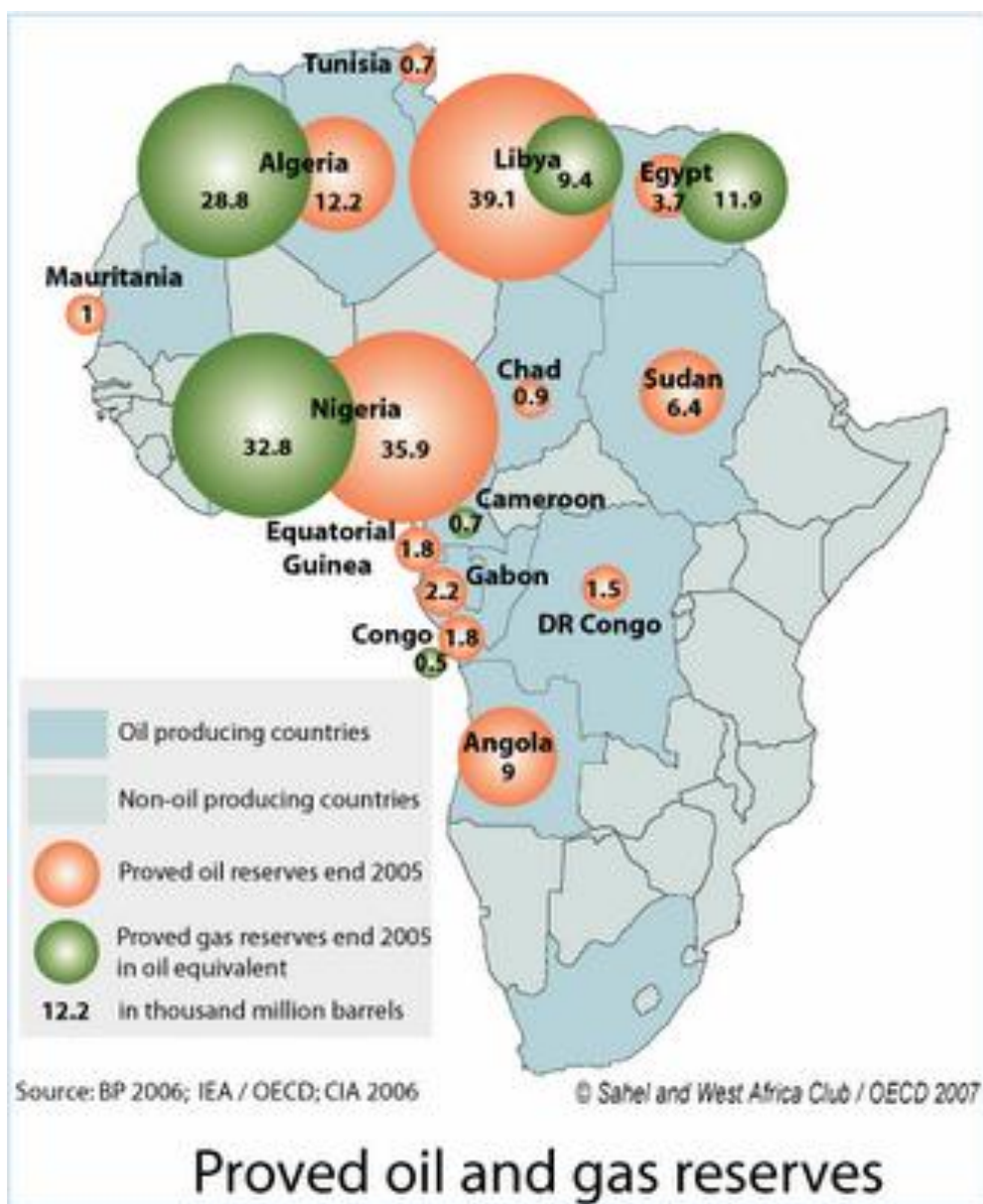
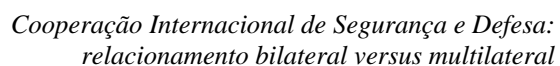


Figura 2: Reservas de petróleo e gás

Fonte: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, 2006



**Extraction of main mineral resources**

- Diamonds
- Gold
- Oil or Natural Gas
- Main Pipelines
- Other mineral resources, such as Chromite, Tin, Iron, Manganese, Nickel, Platinum, Lead, Zinc, Aluminium, Uranium or Coal

**"Valuable" territory of Sub-Saharan Africa where foreign investments are concentrated**

- Cocoa
- Other mineral extraction

**Conflict areas in Sub-Saharan Africa**

- Areas with active conflict or severe tensions
- Political instability or sporadic internal confrontations
- Area of activities for Algeria's Islamist Group for Preaching and Combat
- Politically stable situation

The map shows a complex distribution of resources and conflicts across the African continent. Key features include:

- Mineral Resources:** Concentrated in specific regions like the DRC (Copper, Cobalt), South Africa (Platinum, Gold), and West Africa (Crude Oil).
- Foreign Investments:** Indicated by colored overlays, particularly in the Sahel and parts of Central Africa.
- Conflict Areas:** Shaded orange/yellow regions indicating political instability or active conflict, notably in the Sahel, DRC, and parts of East Africa.
- Pipelines:** Black lines showing major oil and gas transport routes across the continent.
- Geographical Labels:** Major countries and cities are labeled throughout the map.
- Scale and Orientation:** Includes a scale bar (0-1000 km) and a north arrow.

Sources: The Mineral Industry of Africa 1986 (G. J. Coleman); F. H. Bradley & Associates Survey Institute (SAU) United States Geological Survey (USGS); National Mining Association, Washington DC; World Trade Organization (WTO); United Nations Economic Commission for Africa (UNECA); Bureau of Economic Analysis (BEA) Washington DC; Willy Brandt Institute, Bonn, July 1994  
Cartography: Mapas Políticos y de Recursos Minerales, Pire, July 1994  
© 1997 by Willy Brandt Institute, Bonn

Fonte: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico, 2006.

